



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO. ANÁLISIS Y
PERSPECTIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

NANCY MORENO CRUZ

A S E S O R:

LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA

MÉXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 12 de noviembre de 2013.

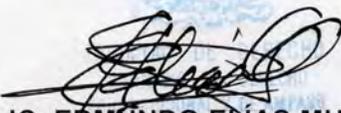
DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MORENO CRUZ NANCY**, con número de cuenta 09920337-3 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Jorge Carlos Adame García**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, sabe caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.

Ciudad Universitaria, a 20 de septiembre de 2013.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

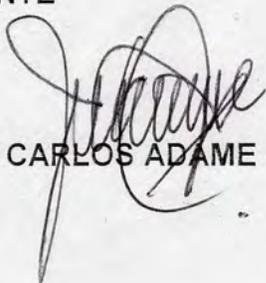
Distinguido Licenciado:

Me es grato dirigirme a Usted en esta ocasión, con el propósito de informarle que de conformidad con el Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Legislación Universitaria vigente, la C. **Nancy Moreno Cruz** ha concluido el desarrollo de su tesis para obtener el título de licenciatura, denominada **“PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA”**, a efecto de presentar el examen profesional correspondiente.

EL trabajo que me honré dirigir, reúne a mi legal saber los requisitos para este tipo de investigación, por lo que en espera de obtener su anuencia, lo someto a su consideración, para que de no haber inconveniente, se digne a otorgar la aprobación respectiva, para los efectos legales a que haya lugar.

Reitero a Usted mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE



LIC. JORGE CARLOS ADAME GARCÍA.

AGRADECIMIENTOS

*A Dios, por ser mi luz y
siempre llevarme de su mano.*

*A mis padres, Adán y Minerva (q.e.p.d.),
por el amor inmenso e incomparable que
me ha acompañado cada día de mi vida
para saber que nunca estoy ni estaré sola.*

*A mis hermanos, por ser mí fuerza,
mi todo, lo mejor en mi vida.*

*A Enrique, por su dulce apoyo,
paciencia y tierna complicidad.*

*A mis amigos, Alicia Gasga, Zaira Ortíz, Fabiola Higareda,
Jorge Escárpita, Víctor López,
Christian Ramírez y Carlos Durand,
por siempre estar.*

*A María Evangélica Villalpando Rodríguez,
Tania Cázares Herrera,
Genaro García de Icaza,
Alejandro de Santiago Palomares Sáenz,
José Luis Arellano Toledo y
Ernesto Gutiérrez Garcés,
por creer en mí, impulsarme, enseñarme que
puedo llegar hasta donde me proponga y
forjar en mí a la profesionista
que deseo alcanzar.*

*A mi asesor, Jorge Carlos Adame García,
por ser más que una guía, un ejemplo de convicción.*

A la UNAM, por la identidad que con orgullo llevo.

**PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO.
ANÁLISIS Y PERSPECTIVA.**

| | Pag. |
|---|------|
| INTRODUCCIÓN | I |
| | |
| CAPITULO 1.- MARCO CONCEPTUAL. | |
| | |
| 1.1. Estado. | 1 |
| 1.1.1. Elementos del estado. | 3 |
| 1.1.1.1. Territorio. | 3 |
| 1.1.1.2. Población. | 4 |
| 1.1.1.3. Gobierno. | 5 |
| 1.1.2. Federalismo como forma de estado. | 6 |
| | |
| 1.2. Municipio. | 7 |
| 1.2.1. Naturaleza jurídica del municipio. | 10 |
| 1.2.2. Elementos fundamentales de los municipios. | 12 |
| 1.2.2.1. Territorio municipal. | 12 |
| 1.2.2.2. Población municipal. | 14 |
| 1.2.2.3. Gobierno municipal. | 16 |
| 1.2.2.3.1. Integración del ayuntamiento. | 17 |
| 1.2.2.3.1.1. Presidente municipal. | 19 |
| 1.2.2.3.1.2. Síndicos. | 20 |
| 1.2.2.3.1.3. Regidores. | 21 |
| | |
| 1.3. Transparencia. | 22 |
| 1.3.1. Rendición de cuentas. | 24 |
| 1.3.2. Acceso a la información. | 26 |

| | |
|---|----|
| 1.3.2.1. El acceso a la información pública como derecho fundamental. | 28 |
|---|----|

CAPÍTULO 2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

| | |
|--|----|
| 2.1. Historia del municipio en México. | 46 |
| 2.1.1. La colonia. | 46 |
| 2.1.2. Constitución de Cádiz 1812. | 48 |
| 2.1.3. Constitución de Apatzingán de 1814. | 49 |
| 2.1.4. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. | 50 |
| 2.1.5. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. | 51 |
| 2.1.6. Bases Orgánicas de 1843. | 52 |
| 2.1.7. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. | 52 |
| 2.1.8. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. | 53 |
| 2.1.9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. | 55 |
| 2.1.10. Reformas al artículo 115 constitucional después de 1917. | 58 |
| 2.2. Historia de la transparencia en México. El derecho a la información pública en la Constitución Política Mexicana desde 1977 al 20 de Julio de 2007. | 82 |
| 2.2.1. Reforma política constitucional de 1977. | 82 |
| 2.2.2. Promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. | 82 |
| 2.2.3. Reforma al Artículo 6º constitucional del 20 de julio de 2007. | 83 |
| 2.2.3.1. Declaración de Guadalajara. | 83 |
| 2.2.3.2. XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores. | 84 |

| | |
|--|----|
| 2.2.3.3. Iniciativa de Chihuahua. | 85 |
| 2.2.3.4. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura. | 86 |

CAPITULO 3.- LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL

| | |
|---|-----|
| 3.1. La transparencia y el acceso a la información pública en el gobierno federal. | 91 |
| 3.1.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. | 92 |
| 3.1.2. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. | 100 |
| 3.2. La transparencia y el acceso a la información pública en el gobierno estatal. | 103 |
| 3.2.1. Normatividad en materia de transparencia en los estados. | 104 |
| 3.2.2. Órgano garante para el acceso a la información pública en los estados. | 136 |

CAPITULO 4.- PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA

| | |
|--|-----|
| 4.1. Obligaciones de transparencia a cargo del gobierno municipal. | 143 |
| 4.2. Análisis del ejercicio de la transparencia y el acceso a la información pública en los gobiernos municipales en México. | 145 |
| 4.3. Perspectiva hacia nuevas prácticas de transparencia y acceso a la información pública en el gobierno municipal mexicano. | 163 |

| | |
|----------------------|-----|
| PROPUESTA. | 178 |
| CONCLUSIONES. | 183 |
| BIBLIOGRAFÍA. | 187 |

INTRODUCCIÓN

En México, la transparencia y el acceso a la información pública forman parte del proceso que sostiene la democracia contemporánea.

Vivimos en una sociedad que exige, cada vez más, un ejercicio claro por parte de las autoridades. En consecuencia, los mecanismos de transparencia y acceso a la información ocupan una relevancia creciente en la agenda de las administraciones de todos los órdenes de gobierno.

Con la transparencia y el acceso a la información, los gobiernos comprometen y ponen a disposición de la sociedad información a través de diferentes métodos, lo cual permite la revisión y el análisis sobre los pormenores de la gestión pública.

Asimismo, resulta evidente que se requiere de una participación responsable y activa de los ciudadanos, que coadyuve a un ejercicio gubernamental comprometido y que, a fin de cuentas, se traduzca en un mejor desempeño por parte de las administraciones públicas.

Para que la participación de la ciudadanía pueda imprimir dichas características, es necesario contar con una sociedad informada, y dado que el 90% de las personas que conforman esa sociedad habitan invariablemente dentro de un municipio, las prácticas de transparencia y acceso a la información pública en el gobierno municipal mexicano, cobra relevancia frente al resto de los órdenes de gobierno.

Debido a esto, es que surge la inquietud por analizar esas prácticas para obtener una perspectiva real del ejercicio del derecho de acceso a la información donde verdaderamente se encuentran los gobernados, en los municipios.

Esta tesis, que se presenta para obtener el grado de licenciada en derecho, se denomina **PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA**. De su contenido se busca mostrar la manera en que este derecho ha cobrado vida en nuestro sistema jurídico y la forma en que “de hecho” ha permeado en nuestra sociedad -gobernantes y gobernados-, para su ejercicio, tanto en el gobierno federal, el gobierno estatal, pero sobre todo en el gobierno municipal. La investigación se desarrolla en cuatro capítulos, al final se incluye un apartado de propuestas y las conclusiones a que llegué después de la revisión del tema.

En el primer capítulo, se exponen los conceptos que engloban el derecho de acceso a la información pública, tales como: estado, sus elementos y sus formas; municipio, su naturaleza y elementos; transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y derechos fundamentales.

En el segundo capítulo, se hará un recorrido histórico para conocer la forma en que ha sido concebido el municipio en la realidad mexicana y su evolución legislativa; y se revisarán los documentos que sirvieron de base para materializar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la reforma del artículo 6º Constitucional del 20 de julio de 2007, que permitieron sumar expresamente el derecho al acceso a la información al catálogo de derechos fundamentales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El capítulo tercero, busca mostrar la forma en que el Congreso General fue acatando las disposiciones previstas por el artículo 6º Constitucional, en el ámbito federal y la manera en que los congresos locales en su respectivo ámbito de competencia, hicieron lo conducente.

Se pretende dar una panorámica general de la regulación del derecho de acceso a la información en las entidades federativas; para lo cual, se analizarán las leyes en materia de transparencia emitidas por las legislaturas de los estados, en contraste con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, puntualizando las coincidencias y diferencias entre aquellas y ésta, y entre las propias leyes locales. Teniendo como marco de referencia las bases del derecho de acceso a la información establecidas en el apartado A del artículo 6º constitucional: Sujetos Obligados, procedimientos de acceso a la información y medios de impugnación, información pública de oficio e información de acceso restringido, normatividad en materia de archivos, sanciones y los órganos garantes de este derecho en cada entidad federativa.

En el capítulo cuarto, se buscará conocer la forma en que las personas pueden ejercer su derecho de acceso a la información en el gobierno municipal. Para ello, se revisará la normatividad emitida por los ayuntamientos, en la que se verificarán elementos como los procedimientos establecidos por la autoridad municipal, las figuras que fungen como órganos garantes, las obligaciones establecidas a cargo de la autoridad municipal, los plazos de respuesta, los medios de impugnación, las herramientas electrónicas implementadas, los sitios oficiales del gobierno municipal en internet, su portal de obligaciones en materia de transparencia y el número de solicitudes de acceso a la información pública formuladas del 1º de enero al 1º de septiembre de 2013.

Para realizar dicho análisis, se tomarán algunos municipios de cada entidad federativa, cuyo número de población sea representativa y su contraste, un municipio con bajo índice de población.

Por último, como lo comenté, me atreveré a formular algunas propuestas que pienso podrían significar, nuevas prácticas de transparencia y acceso a la información pública en el gobierno municipal mexicano, que concluyo, podrían contribuir a mejorar la calidad del ejercicio de ese derecho fundamental en México.

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1. ESTADO

El Estado (del latín stare, estar: condición de ser) ha tenido diversas connotaciones:¹

-*“La enumeración de sus tres elementos: territorio, población y soberanía”*, por Nicolás Maquiavelo.

-El “Leviathán.” Thomas Hobbes, que *“monopoliza y ejerce el poder absoluto sobre la sociedad”*.

-*“La institución que para considerarse como Estado debe arrogarse con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un determinado territorio”* por Max Weber.

-*“La voluntad suprema de la sociedad autorizada y pertrechada para el ejercicio y el empleo de la fuerza en defensa del orden, ya sea en contra de los propios miembros de su sociedad o contra otras sociedades”*, por Hans Kelsen.

-*“El Estado como ajustador a la propensión al consumo y el alentador a la inversión, buscando la ocupación plena, sin pérdida de la eficacia ni de la libertad”*, por John Maynard Keynes.

-*“El Estado como la junta gubernativa que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”*, por Carlos Marx.

¹ Adame García, Jorge Carlos. *El Estado Mexicano y la Revalorización Institucional de los Municipios*. En proceso de edición. México. Porrúa. 2012. Pág. 10.

-*“El Estado como concreción de la razón y elemento de coerción de la sociedad”*, por Herbert Marcuse.

-*“El Estado es inexistente, algo nebuloso y lo que existe es su agente inmediato, en todo caso, es un sistema estatal compuesto de diferentes elementos con jerarquías propias, Gobierno,”* Ralph Miliband.

De las citas que anteceden, se advierte que el concepto que define al Estado Mexicano no está señalado. Por lo que ha sido necesario revisar la ideología de autores mexicanos para definir ese complejo concepto:

El profesor González Uribe define al estado como *“una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana”*.²

El maestro Jorge Fernández Ruíz define al estado como *“el sistema integrado por un conjunto de humanos asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizada mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.”*³

Aún y cuando dichas posturas se acercan más a nuestra realidad sociopolítica; en congruencia con el análisis realizado por el maestro Jorge Carlos Adame García en su libro *el Derecho Municipal en México*, y después de revisar, de inicio a fin,

² González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. 10a ed. México. Porrúa 1996. p. 162.

³ Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006. p.19.

nuestra Carta Magna, que es el marco de actuación fundamental de toda persona que habite este país, se encuentra lo siguiente: ⁴

“Artículo 3º.-Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado – Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–...”

Lo que me lleva a pensar que de toda la legislación mexicana, este es el único artículo que señala lo que es el Estado Mexicano.

Tres han sido los elementos que de forma recurrente se identifican en ese ente complejo llamado estado: territorio, población y gobierno. A continuación dichos elementos serán el objeto de nuestro estudio y análisis.

1.1.1. ELEMENTOS DEL ESTADO

1.1.1.1. TERRITORIO

El territorio, es *“el ámbito espacial del estado; es decir, el área geográfica en la cual un grupo de personas se establece para compartir su historia, costumbres y cultura. También se define como el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual un grupo de individuos ejerce su poder a través del estado”*.⁵

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio nacional se integra de la siguiente manera:

“Artículo 42. El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente.

⁵ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Manual de Autoformación. Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*, Colección Capacitación a Distancia 04, México, 2008. Recuperado el 27 de julio de 2013 del sitio web del INFODF: <http://www.infodf.org.mx/biblo/>. p. 20.

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”

1.1.1.2. POBLACIÓN

La población “es el conjunto de personas que comparten elementos comunes de carácter histórico, cultural económico y religioso, mismos que caracterizan al grupo y le dan identidad. La población tiene dos características básicas: nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad es el vínculo jurídico permanente que une a una persona con un estado determinado, siendo una fuente de derechos y obligaciones recíprocos. La ciudadanía es la condición de una persona para ejercer derechos y obligaciones”.⁶

Para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.⁷ Y señala que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir.

De lo anterior se observa que la Carta Magna no precisa qué es la nacionalidad mexicana, únicamente señala la forma en que se adquiere; por otro lado, con relación a la ciudadanía, se advierte que ésta se da de forma natural al cumplir 18

⁶ Idem.

⁷ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Artículo 30.

años y “tener un modo honesto de vivir”, sin que defina a qué se refiere ese concepto.

1.1.1.3. GOBIERNO

El gobierno es la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder.

Se entiende como el órgano al que la Constitución o la norma fundamental de un Estado atribuye la función o poder ejecutivo, y que ejerce el poder político sobre una sociedad.

También puede ser el órgano que dirige cualquier comunidad. En términos amplios, el gobierno es aquella estructura que ejerce las diversas actividades estatales, denominadas comúnmente poderes del Estado (funciones del Estado).

*“El gobierno, en sentido propio, tiende a identificarse con la actividad política”.*⁸

*“El poder del Estado se deposita en los órganos de gobierno a cuyo cargo queda su ejercicio, y sus funciones son desarrolladas por personas que tienen asignada la representación de los mismos”.*⁹

Se deduce que el gobierno se refiere a la forma de organización que establece un grupo de individuos ubicados en un territorio, para que a través de instituciones, puedan administrar, regular y normar la convivencia entre ellos para elevar su nivel o calidad de vida.

⁸ Recuperado el 10 de enero de 2012 en <http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno>.

⁹ Idem.

1.1.2. FEDERALISMO COMO FORMA DE ESTADO

El estado puede adquirir diferentes formas, ya sea como: estados simples o unitarios y estados complejos.

Los estados complejos admiten diversas formas, pero *“tienen en común el reunir a varios estados en una misma estructura política, cuyos órganos de gobierno asumen el ejercicio de las funciones del poder público en su ámbito tridimensional”*.¹⁰

Las formas comunes que los estados complejos adquieren son: la unión de ellos, la confederación y la federación.

Ahora bien; para Norberto Bobbio, el término federalismo se usa para designar dos cosas:

La primera es una acepción institucional, que designa a la teoría del estado federal como *“modelo constitucional del que se han vertido numerosos estudios sobre su estructura y funcionamiento”*.¹¹

La segunda es una acepción cultural, amplia y ambigua, *“se refiere a una visión global de la sociedad, que entraña el conocimiento de valores, ideologías, historia y demás factores que inciden en la vida de la comunidad”*.¹²

Para Maurice Hauriou una federación es *“una asociación de estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante la cual un super-estado se sobrepone a los estados asociados”*.¹³ Es

¹⁰ Cruz Covarrubias, Armando E. *Federalismo Fiscal Mexicano*. México. Porrúa. 2004. p. 5.

¹¹ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Para una teoría general de la política*. México. Fondo de Cultura Económica. 1989. p. 157.

¹² Idem.

¹³ Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Trad. De José Antonio González Casanova. Barcelona. Ariel. 1971. p.174.

decir, la constitución general de esa federación, es jerárquicamente superior a la que cada estado miembro emita o promulgue.

El federalismo es *“una decisión política fundamental en la cual coexisten los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal”*.¹⁴ Es interesante como aún se continúan vislumbrando *“tres niveles”* de gobierno y no *“tres órdenes”* de gobierno, como bien señala nuestro documento supremo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La federación significa *“unir, y la unión de estados gobernados en todo lo que les resulta común, mediante el llamado pacto federal establecido en la Constitución Federal, lo que permite a los Estados miembro que se gobiernen, existiendo una doble atribución de competencias: la federal y la local”*.¹⁵ Aún y cuando es acertado que el federalismo surge a partir de un pacto, se omite incluir dentro de los pactantes al ente municipal.

Después de revisar las posturas de diversos autores, podemos concluir que la federación es la asociación o agrupación de individuos que se constituye a partir de la voluntad consciente de sus miembros, que tienen entre sí un vínculo cultural, social, político o económico cuya finalidad es obtener fines comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar. En síntesis, el federalismo es un pacto que tiene como finalidad fundamental asegurar una forma superior de convivencia.

1.2. MUNICIPIO

La palabra municipio *“viene del latín munus, que significa cargo, carga, oficio y también función u obligación de hacer algo, y de capio, capere, que quiere decir tomar, adoptar, tomar un cargo. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino municipium que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales,*

¹⁴ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Op. cit. 5. p. 30.

¹⁵ Ibidem. p. 31.

necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades".¹⁶

Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, municipio es *"el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un Ayuntamiento; entre los romanos, se entendía como una ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma"*.¹⁷

Para el maestro Jorge Carlos Adame García el municipio es *"la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado"*.¹⁸

En México, que es donde se busca aterrizar este bagaje conceptual, el municipio es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano, como *"la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación"*.¹⁹

Los municipios *"integran la organización tripartita del Estado mexicano: Municipios, Estados y Federación"*.²⁰

Para el maestro Reynaldo Robles Martínez, el municipio mexicano es *"una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad, asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad, constituye un nivel de Gobierno, con capacidad jurídica,*

¹⁶ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. México. Porrúa. 2009. p 7.

¹⁷ *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. Real Academia Española. 2001.

¹⁸ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p. 7 y 8.

¹⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. 5ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, UNAM. México. 1992. p. 2166.

²⁰ Idem.

económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse, sujetos a un orden superior".²¹

Ahora bien, una vez revisada la teoría es necesario observar lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala. Como todos debiéramos saber, el fundamento constitucional del municipio se encuentra en el artículo 115:

“Artículo 115. 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...”

De la transcripción que antecede, se advierte que dicho artículo no define lo que es el municipio, sólo refiere que la base de la división territorial, la organización política y administrativa de los estados será el municipio libre, lo que señala una condición de los estados –entidad federativa- y no así a la figura que hoy revisamos que es el municipio.

Incluso, en la propia Carta Magna, el Título Quinto se denomina *“De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”*²², sin que haga referencia a los municipios.

Considero que, siendo el municipio la base fundamental de la estructura del estado, ya que de los 120 millones de personas que habitan en el país, 110 millones viven en los municipios, que si bien es cierto están fragmentados, conforman todo el territorio nacional, a excepción de la Ciudad de México, debe existir en nuestro máximo ordenamiento jurídico un apartado exclusivo para ellos, donde se defina exorbitantemente al municipio.

Existe un mosaico de municipios en nuestro país como en otras naciones, por lo que la pluralidad de situaciones bajo las cuales se rige la vida municipal, no debe

²¹ Robles Martínez, Reynaldo. *El municipio*. 4ª ed. México. Porrúa. 2000. p. 31.

²² Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente.

ser del todo uniforme para su análisis; sin embargo, se pueden resaltar los rasgos más significativos, con el objeto de comprenderlo, como organización política, como instancia administrativa, como una persona jurídica, o como el conjunto de personas ubicadas en un territorio definido, organizado de tal manera que cuenta con un órgano de gobierno que constituye el punto de unión más estrecho entre éste y los habitantes y es la instancia inmediata para procurar el bienestar general.

1.2.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Existen diversas opiniones según el enfoque que se adopte para estudiar al municipio. Podemos agrupar los métodos de análisis en tres grandes grupos: enfoque iusnaturalista, sociológico y iuspositivista.

Desde el enfoque del iusnaturalismo, se puede considerar que *“el municipio no es obra del legislador, es un hecho social de convivencia anterior a la forma de estado, anterior a la ley y más aún, superior a ésta, la ley simplemente admite la personalidad del municipio ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos”*.²³

Esta corriente basa su postura en el pensamiento filosófico de Santo Tomás de Aquino, quién sostenía que *“el hombre es un ser social y político que se inclina por naturaleza a la unión y a la convivencia con sus semejantes”*.²⁴

Las escuelas sociológicas, parten de la idea de la existencia de *“grupos humanos cuyos integrantes conviven de manera constante, hasta llegar a una organización más compleja que da como origen una estructura especializada de dirección (comunidad)”*.²⁵

²³ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p 11.

²⁴ Cfr. Idem.

²⁵ Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. México. Oxford University Press. 2006. p. 100.

Parte de la idea de que *“el hombre por naturaleza busca crear agrupaciones de tipo local, por lo que si los individuos conviven en un espacio definido, con necesidades y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés. Los municipios se remontan al origen de las sociedades, obedeciendo a la ley de sociabilidad que está en la esencia misma del hombre.”*²⁶

Desde el punto de vista iuspositivista, el municipio, en primera instancia es un ente jurídico y, en consecuencia, una creación del estado. Esta tesis, reitera la posterioridad del municipio con respecto al estado, al sostener que es precisamente éste quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio propio y competencia propia.²⁷

El municipio es entidad directa del estado ya que lo forma y lo conforma de acuerdo a las modalidades específicas que él mismo le señala, mientras la ley no declare al municipio como tal, éste sólo existe como una congregación o comunidad de personas asentadas en un territorio determinado.²⁸

*“No puedo dejar de mencionar la existencia de un enfoque ecléctico que recoge parcialmente las verdades de los demás. Aunque combinan metodologías a veces divergentes y consideraciones teóricas de diferentes orígenes, estos enfoques tratan de responder simultáneamente al hecho de que un fenómeno complejo como es el Municipio, necesariamente presenta facetas diversas, según la manera como se le estudie y así, un enfoque de este tipo implica examinar las interrelaciones de la realidad sociológica que está en la base municipal, la realidad normativa e institucional de su realidad jurídica y la justificación filosófica de su existencia y de su poder regulatorio sobre los gobernados”.*²⁹

La cita anterior señala que el municipio es *“un fenómeno complejo”*; sin embargo, considero que lo complejo no es *“el municipio”* en sí mismo, sino lo que lo hace

²⁶ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p.p. 10 y 11.

²⁷ Cfr. Idem.

²⁸ Cfr. Idem.

²⁹ Andrade Sánchez, J. Eduardo. Op. cit. 22. p. 102.

complejo, es la falta de atención y consideración hacia los habitantes del mismo, debido a que malamente por el federalismo, el municipio es el último en recibir los recursos necesarios para brindar los servicios públicos a pesar de que ellos son los que generan la riqueza.

1.2.2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LOS MUNICIPIOS

En el municipio convergen fenómenos de administración y gobierno ejercidos sobre una población que se asienta en un territorio determinado.

La semejanza entre estos elementos y los del estado no es caprichosa, como ya se dijo, el municipio es la célula fundamental que constituye al estado y conforma uno de los tres órdenes de gobierno del Estado Mexicano; consagrado así en nuestra Carta Magna al indicar que *“el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la federación”*.³⁰

1.2.2.1. TERRITORIO MUNICIPAL

El maestro Jorge Fernández Ruíz, señala que *“el territorio municipal es donde se encuentra establecida una población y es parte del territorio estatal y éste a su vez parte del territorio federal”*.³¹

Al respecto el maestro Jorge Carlos Adame García indica que *“el territorio es más que un elemento importante del municipio, ya que es una condición para que exista”*.³²

Hans Kelsen explica que *“el territorio de un Estado no debe entenderse solamente como una superficie terrestre, sino como un ámbito tridimensional que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre”*.³³

³⁰ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Artículos 40 y 115.

³¹ Fernández Ruíz, Jorge. *Régimen Jurídico Municipal en México*. México. Porrúa. 2007. p. 67.

³² Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p. 22.

El municipio es *“la base de la división territorial de los estados de la federación, y el territorio de éstos, constituye aquella; podríamos decir que el territorio del municipio, es el espacio físico sobre el cual se ejercen las potestades políticas y administrativas, de las que está dotado como ente jurídico, así como el ámbito de validez de las normas que emite su órgano de gobierno o cualquier otro facultado constitucionalmente para ello”*.³⁴

Lo anterior es así, porque jurídicamente el territorio es el espacio en el que se aplica la norma, en el caso particular de los municipios existen disposiciones que dicta el ayuntamiento, pero también otras que surgen de las legislaturas de los estados e incluso del poder ejecutivo federal y que se individualizan en el marco físico de su territorio. En ese sentido, el territorio municipal se encuentra sometido a una múltiple jurisdicción (federal, estatal y municipal).

Según la doctrina, existen tres sistemas para catalogar la división territorial: el sistema geométrico o francés, natural o suizo y mixto o inglés.

El primero de ellos considera que *“el estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formas naturales”*.³⁵

El segundo sistema, considera que *“la división del territorio municipal se acomoda a la topografía natural de los lugares y a la tradición e historia de los mismos. Y los clasifica como territorios urbanos, rurales o mixtos, en función de los servicios que tienen y no por la cantidad de habitantes que ahí viven”*.³⁶

Por último, el sistema mixto o inglés, como su nombre lo indica, utiliza los dos criterios anteriores.³⁷

³³ Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho y del Estado*. México. Porrúa. 2007. p. 73.

³⁴ Andrade Sánchez, J. Eduardo. Op. cit. 22. p 118.

³⁵ Carmona Romay, Adriano. *Notas sobre la Autonomía del Municipio*. Cuba. Librería. 1967. p. 10.

³⁶ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p 23.

³⁷ Cfr. Idem.

Como ya se mencionó, “*el territorio municipal mexicano guarda una relación muy interesante respecto al territorio estatal y federal; ya que en estricto sentido, sólo hay un territorio federal que efectivamente se integra por un conjunto de demarcaciones territoriales denominadas municipios, la delimitación de cada uno de estos municipios determinará las dimensiones de cada uno de los estados que integran la federación*”.³⁸

Es fundamental entender que el municipio y no el estado (el cual se integra por municipios), constituyen la base de la organización de todo el territorio federal; porque la ideología contraria atiende a una concepción centralista, cuyo resultado se ha reflejado en la constante subordinación de los municipios al estado al cual pertenece.

Es necesario señalar que a partir de la reforma constitucional de 1983, se redefine la organización del gobierno nacional, y se otorga a los ayuntamientos la designación de orden de gobierno, poniéndolo a la par del estatal y federal; sin embargo la idea lineal centralizadora de que los ayuntamientos dependen económica y políticamente de las entidades federativas y éstas a su vez del gobierno federal, continúa latente en la idiosincrasia del mexicano, en menoscabo de su bienestar.

1.2.2.2. POBLACIÓN MUNICIPAL

La población es un elemento fundamental, debido a que son las personas quienes a través de su inteligencia construyen al municipio como mecanismo para satisfacer sus necesidades y hacer posibles sus propósitos; el municipio existe por las personas, con las personas y para beneficio de ellas.

A la población la entendemos según la sociología como *un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera permanente, que ocupa un área o*

³⁸ Ibidem. p. 34.

*zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.*³⁹

Podemos decir que el municipio como célula de organización del estado requiere una población, pero no es suficiente, es necesario que dicha población esté unida por vínculos de identificación como los que dan el mismo pasado histórico, como los que dan un mismo lenguaje, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y el vestido.⁴⁰

El municipio *“es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por eso se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración”*.⁴¹

No podemos imaginar un municipio sin población y las actividades que se realizan por las autoridades dejarían de tener sentido si no fueran encaminadas a satisfacer necesidades de las personas, la población es el principio y fin que da sentido al municipal como elemento vivo y activo.⁴²

A propósito de las características que el grupo de personas que conforman la parte sustantiva de los municipios, es importante señalar que algunas legislaciones estatales establecen diversas categorías poblacionales como vecino o transeúnte.

En ese sentido, *“vecino, es aquel que radica habitualmente en la circunscripción municipal y transeúnte, es aquel que está de paso en el territorio”*,⁴³ siendo ambos en todo momento habitantes.

³⁹ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p. 41.

⁴⁰ Cfr. Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. 19. p. 31.

⁴¹ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p. 42.

⁴² Cfr. Idem.

⁴³ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p. 44 y 45.

Algunas legislaciones estatales, además de señalar las dos condiciones antes referidas de sus pobladores, indican a los ciudadanos como una tercera denominación; sin embargo, en este estudio no se incluye como una categoría poblacional, debido a que un ciudadano es aquel que de manera natural cumple 18 años, y puede ser vecino o transeúnte. Y al considerar un grupo de “ciudadanos”, distinto a un vecino o transeúnte, es como decir que el gobierno tiene diferencias entre unos y otros, y no es así, el gobierno sirve, o debiera servir o atender, a todos los habitantes.

1.2.2.3. GOBIERNO MUNICIPAL

Como ya se dijo, el gobierno se refiere a la forma de organización establecida por un grupo de individuos ubicados en un territorio, para que a través de instituciones, puedan administrar, regular y normar la convivencia entre ellos para elevar su nivel o calidad de vida.

*“El gobierno municipal se materializa a través del ayuntamiento, su órgano principal y máximo de poder”.*⁴⁴

El municipio mexicano tiene en su forma de gobierno la característica de administrarse por sus propias autoridades -electas democráticamente-, es decir la de ser representativo y popular, como lo señala expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción I del Artículo 115 que establece:

“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

⁴⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Información Básica Sobre Administración y Gobierno Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. p. 3. Recuperado el 3 de mayo de 2012 en el sitio web del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_Basica_sobre_Administracion_y_Gobierno_Municipal.

se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”

El ayuntamiento “es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal. De acuerdo al concepto de libertad municipal, el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia en el cual no admite más control y autoridad que la de su ayuntamiento”.⁴⁵

1.2.2.3.1. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Como ya se mencionó, “el ayuntamiento es un órgano colegiado de pleno carácter democrático, ya que todos y cada uno de sus miembros son electos de manera popular, para ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal”.⁴⁶

Como cuerpo de representación popular, el ayuntamiento se integra por los siguientes funcionarios electos por voto popular directo: Presidente, Regidores y Síndicos.⁴⁷

Como institución del derecho mexicano, el ayuntamiento se halla reconocido en la Constitución de la República y en las de los estados, así como (en sus funciones integradas) en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.

Este cuerpo de funcionarios, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal la ejecución de los mismos.

Dichas reuniones pueden ser ordinarias, extraordinarias o solemnes; las primeras se realizan conforme a un calendario establecido, que generalmente señala que

⁴⁵ Ibidem. p.4.

⁴⁶ Cfr. Idem.

⁴⁷ Ibidem. p.4 y 5.

sea una vez al mes por lo menos, en realidad dicha periodicidad la establece la ley orgánica municipal, pudiendo ser semanales o quincenales. Las segundas, tienen lugar en caso de urgencia, en las que se tiene que reunir este órgano colegiado para atender un asunto en particular; por último las sesiones solemnes tienen lugar cuando se instala el propio ayuntamiento, cuando el presidente municipal rinde su informe o cuando se tiene la visita de un funcionario distinguido.⁴⁸

*El ayuntamiento “es una persona pública, tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales; es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica, tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda”.*⁴⁹

*La hacienda municipal “generalmente se forma con los bienes de propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el estado y los impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos que resulten de su administración”.*⁵⁰

Esta es una de las razones fundamentales por las cuales el ayuntamiento no cuenta con los recursos necesarios para ejercer la libertad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos describe en su artículo 115.

El ayuntamiento para la mejor realización de sus funciones, se organiza en comisiones integradas o encabezadas por regidores o síndicos. Estas tienen por finalidad el análisis y la propuesta de solución para los asuntos del ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas, se pueden asignar a una persona o a un grupo de ellas y pueden ser de varios tipos: permanentes, transitorias y especiales.⁵¹

⁴⁸ Cfr. Ibidem. p.4

⁴⁹ Ibidem. p.5

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Cfr. Ibidem. p.6

El número y materia de las comisiones permanentes y obligatorias pueden ser variables y van desde dos en unos estados, hasta quince en otros, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales; *“sólo dos comisiones son consideradas obligadas en todas las entidades: Gobierno y Reglamentos, y Hacienda Pública Municipal”*.⁵²

Las facultades de los ayuntamientos, *“las precisan en cada entidad las leyes orgánicas municipales. Sin embargo, existe una cierta coincidencia en funciones básicas que permiten establecer un perfil de funciones típicas de un ayuntamiento”*,⁵³ porque devienen de los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre ellas y considero la más importante, está la facultad de gobernar; ya que ninguna otra figura jurídica o política, ya sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, de ningún orden, expresamente cuenta con dicha facultad. Es por ello la relevancia del estudio y conocimiento de la figura del ayuntamiento, ya que además de ser la autoridad más cercana a las personas y quien conoce y está obligada a atender las necesidades básicas de la población dada la inmediatez de su actuación, como ya se dijo, es la única verdaderamente facultada en el derecho mexicano para gobernar.

1.2.2.3.1.1. PRESIDENTE MUNICIPAL

Durante la colonia se le denominó *“alcalde ordinario electo por el pueblo, para distinguirlo del alcalde mayor designado por las autoridades centrales”*.⁵⁴ Desde ese entonces, se puede advertir que la figura del presidente municipal ha sido menospreciada en comparación con la de los gobernadores y no se diga con la del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, error de apreciación que seguimos arrastrando hasta el siglo XXI; ya que los funcionarios que realmente sirven a las personas que habitan en el territorio de nuestro país, son los integrantes del ayuntamiento, entre ellos desde luego el presidente municipal.

⁵² Ibidem. p.7

⁵³ Cfr. Ibidem. p.5

⁵⁴ Ibidem. p.7

El presidente municipal “es el funcionario sobre el cual recaen en buena medida las principales responsabilidades de la adecuada administración del Ayuntamiento. Asume además la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo es fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación”.⁵⁵

Por otra parte, “encabeza las relaciones del municipio con la entidad federativa a que pertenece, con la federación, así como con los diversos organismos públicos y privados”.⁵⁶

Conforme a la doctrina, las funciones más relevantes del presidente municipal podrían resumirse en las siguientes:

1. “Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal y las demás disposiciones legales del Ayuntamiento.
2. “Convocar a reunión al Ayuntamiento y presidir sus sesiones contando con voz y voto inclusive de calidad en caso de empate, así como ejecutar las disposiciones y acuerdos que en ellas se tomen.
3. “Tener a su cargo a los elementos de policía y cuerpos municipales de seguridad”.⁵⁷

1.2.2.3.1.2. SÍNDICOS

La palabra síndico, “proviene de las raíces griegas *Syn* (con) y *Dike* (justicia). Algunos autores atribuyen su origen al francés medieval *Syndicus* que significa: delegado de una ciudad”.⁵⁸

⁵⁵ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p 59.

⁵⁶ Ibidem. p 60.

⁵⁷ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Información Básica Sobre Administración y Gobierno Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Op. cit. 42. p.7.

⁵⁸ Adame García, Jorge Carlos. Op. cit. 14. p 60.

En uno y otro caso, la definición tiene que ver con el cuidado de los intereses de una corporación. El síndico es el encargado de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento, desde esta óptica es el abogado del municipio el que vigila además los asuntos de la hacienda pública municipal.

En la lucha contra la corrupción, el síndico o síndico procurador tiene una responsabilidad directa y la posibilidad de modificar prácticas viciadas, por lo que su papel es de crucial importancia e interés para la comunidad municipal.

Es el defensor de la población que habita en el municipio, vela por sus intereses y sus derechos, es aquel que procura justicia y dicho encargo puede corresponder a una o varias persona.

Conforme a la doctrina, las funciones más relevantes del síndico podrían resumirse en las siguientes:

1. *“Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.*
2. *Representar jurídicamente al ayuntamiento.*
3. *Fungir como auxiliar del ministerio público en los casos que no exista la correspondiente oficina en el municipio, debiendo atender las primeras diligencias urgentes que sean necesarias”.*⁵⁹

1.2.2.3.1.3. REGIDORES

El regidor era un cargo de los municipios de la corona de castilla. Su origen se remonta a la república romana a *“cuyo cuidado y celo estaba encomendado su gobierno político y económico en las ciudades”.*⁶⁰

⁵⁹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Información Básica Sobre Administración y Gobierno Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Op. cit. 42. p.7.

⁶⁰ Recuperado en febrero de 2012 en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Regidor_\(Corona_de_Castilla\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Regidor_(Corona_de_Castilla)).

La palabra regidor también “se deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad”.⁶¹

Las principales funciones de los regidores, son las de “discutir, aprobar y vigilar la observancia de reglamentos que norman tanto la actividad de los órganos del municipio, como la conducta de los ciudadanos en sus relaciones con el gobierno municipal; fiscalizar la actividad de cada uno de las dependencias municipales en comisiones específicas integradas por materia (seguridad pública, finanzas, obras públicas, etcétera) y asistir a los eventos cívicos”.⁶²

El trabajo de los regidores es más político que técnico o administrativo y generalmente representa el mayor número de integrantes del ayuntamiento y por tanto, forma parte importante del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento. Su número es variable y pueden ser electos por mayoría relativa y representación proporcional.

1.3. TRANSPARENCIA

El desarrollo de la transparencia nace a partir del llamado a aumentar la calidad democrática y a elevar la exigencia de los mexicanos en la gestión pública a fin de acabar con la vieja tradición del secreto de estados, que ha sido y es capaz de sobrevivir aun en gobiernos emanados del voto popular.

La idea de transparentar las acciones del poder público debe entenderse como “una prerrogativa de las personas que conforman con su voto libre al gobierno, pues si éste es electo por la ciudadanía, la información derivada de su actuar le pertenece en realidad a los ciudadanos”.⁶³

⁶¹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Información Básica Sobre Administración y Gobierno Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Op. cit. 42. p.8.

⁶² Idem.

⁶³ Aguilar Rivera, José Antonio. *Transparencia y Democracia: Claves para un concierto*. 4ª ed. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2008. p. 5-8.

La transparencia se presume como el *“resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar la actividad pública, los procesos internos deben desarrollarse con claridad, ser conocidos y deliberados por muchos, ser expuestos a la crítica y al conocimiento de actores externos, y de esa manera, las instituciones podrán proveerla de manera normal y natural a la sociedad”*.⁶⁴

Hace tiempo se pensaba en transparencia como un concepto pasivo se entendía como dejar que *“la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz; actualmente, adquiere una connotación activa que consiste en que los gobiernos no solamente permitan que los gobernados los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen”*.⁶⁵

El profesor José Antonio Aguilar Rivera considera que en un gobierno democrático la transparencia, juega cinco papeles fundamentales:

1.- *“Evaluación de los Gobernados. A partir de que la actividad gubernamental sea información que puedan conocer los electores, éstos podrán “premiar” o “castigar” el desempeño de sus gobernantes y representantes. Tradicionalmente esta actividad la tenía la prensa libre, sin embargo, con la transparencia se propone que los votantes voten de acuerdo al desempeño pasado de los políticos y menos de acuerdo a sus expectativas de cómo se desempeñaran en el futuro y para cumplir eficazmente con esta función es necesaria la obtención de información relevante del gobierno.*

2.- *Rendición de cuentas. Invariablemente, la transparencia sirve para exigir cuentas a los gobernantes y da la capacidad al poder ciudadano como inhibidor de conductas y acciones que atenten contra el interés público.*

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

3.- *Control del Poder Público.- Se considera que la transparencia funge como limitante del poder que recubre a los gobernantes. Es un elemento del sistema de pesos y contrapesos que existe en los gobiernos democráticos.*

4.- *Fortalecer a la autoridad política.- Cuando un gobierno es transparente, adquiere mayor legitimidad y a su vez fuerza, ya que cuenta con el respaldo de la ciudadanía.*

5.- *Detección y corrección de errores.- Los efectos de la transparencia para la detección y corrección de errores, puede considerarse como una especificación de la anterior, ya que esta consecuencia, también logra fortalecer a los gobiernos, porque los errores que llega a detectar la sociedad pueden ser corregidos a tiempo por los gobernantes y representantes a fin de posicionarse con mayor firmeza, mejora su capacidad cognoscitiva respecto a su gestión en el poder”.*⁶⁶

1.3.1. RENDICIÓN DE CUENTAS

Este concepto surge de la necesidad de controlar el poder conferido a los gobernantes y representantes para evitar cualquier tipo de abuso. Expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles de pesos y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.

Para México, después de décadas con un gobierno irresponsable, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras apariciones de la joven democracia.

Por rendición de cuentas, podemos entender que es la “*capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.*”⁶⁷

⁶⁶ Aguilar Rivera, José Antonio. Op.cit. 63. p. 28-32.

⁶⁷ Schedler, Andrés. *¿Qué es la rendición de cuentas?* 6ª ed. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2008. p. 13.

El concepto de rendición de cuentas abarca de manera genérica tres formas de prevenir y corregir el abuso de poder: *“obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones”*.⁶⁸

Las primeras dos dimensiones de la rendición de cuentas, informativa y argumentativa, *“consisten en el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, así como el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder”*.⁶⁹

Es importante señalar que la rendición de cuentas debe ser retrospectiva y prospectiva; es decir, *“los actores políticos que rinden cuentas, tienen que responder no solamente por lo que han hecho, sino también por lo que piensan hacer”*.⁷⁰

La esencia de la rendición de cuentas la encontramos en un diálogo crítico, compuesto de argumentos y contra-argumentos, la rendición de cuentas no es un derecho de petición, es un derecho al diálogo y a la crítica.⁷¹

Adicionalmente a su dimensión informativa y argumentativa, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. Esta dimensión impositiva, *“implica que los actores que exigen cuentas, no solo cuestionan, eventualmente también castigan el comportamiento impropio de los servidores públicos y de esta manera asuman las consecuencias de sus actos. La faceta impositiva, implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten que es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo sanciones”*.⁷²

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Ibidem. p. 14.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Ibidem. p. 15.

⁷² Ibidem. p. 16.

Las corrientes institucionalistas, establecen que las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo para que no pase desapercibido cuando alguien viola las normas, pero dichas reglas también deben estar acompañadas de mecanismos de sanción para que no quede sin el castigo debido quien las viola.

En el mundo de la política la imposición de sanciones administrativas civiles o penales es más bien excepcional, en política las herramientas más comunes de castigo a las malas conductas son la exposición pública y la remoción a su cargo, que aunque no llevan a los acusados a pagar una multa o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que llevan a destruir la reputación pública y la trayectoria de un político.

1.3.2. ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de *“no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.⁷³

De lo anterior, se considera entonces que el derecho a la información es el derecho fundamental que toda persona posee de: atraerse información, informar y a ser informada.

“El derecho de atraerse información, incluye las facultades de: acceso a los archivos, registros y documentos y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla; el derecho a informar, que incluye las libertades de expresión y de imprenta y el de constitución de sociedades y empresas informativas; y el derecho a ser informado que incluye las facultades de recibir información objetiva y

⁷³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, O.N.U. 1948. Artículo 19.

*oportuna, la cual debe ser completa, es decir, incluye el derecho a enterarse de todas las noticias y con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna”.*⁷⁴

Con lo anterior, considero es posible distinguir que el derecho a la información en sentido amplio incluye el vocablo de derecho de acceso a la información pública, debido a que éste es un ingrediente de aquel. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como una prerrogativa de la personas para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de los entes públicos y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos que concede el derecho a la información.

En México, durante mucho tiempo, a propósito o por desconocimiento, se garantizó el derecho a la información pero únicamente desde el enfoque de la libertad de expresión; incluso dentro de éste, erróneamente se sumaba el ejercicio de proveer de información a los habitantes.

A pesar de esa falsa apreciación, la realidad es que a lo largo del tiempo, la manifestación de las ideas y recibir por diferentes medios de comunicación información del acontecer diario, ha ido en aumento; cada vez es más común leer en una revista o un periódico la opinión de analistas, investigadores o “expertos en la materia”; las opciones de los noticieros en televisión es mayor y no se diga la apertura de espacios para la manifestación de las ideas en medios electrónicos como el internet, que permite una cobertura mundial.

Sin embargo, hacía falta un elemento para que el derecho a la información estuviera completamente garantizado por el estado (así como versa el texto constitucional federal), y ese elemento es precisamente el derecho de acceso a la

⁷⁴ Escobar de la Serna, Luis. *Manual de Derecho de la Información*. Madrid. Dykinson 1997. pp 54-60 y 380-381.

información, que con la reforma constitucional del 20 de julio de 2007, por fin se infiere con plena expresión.

1.3.2.1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

Como se ha indicado, desde 1977, el derecho a la información ha sido garantizado por el estado mexicano a través del artículo 6º constitucional.

A partir de ese año y a la fecha, este ordenamiento constitucional ha tenido dos modificaciones valiosas; la primera, el 20 de julio de 2007, en la que se reconoció el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y la segunda el 11 de junio de 2013, con la que se pretendió garantizar a la población su integración a la sociedad de la información.

¿Por qué fue necesario que el estado garantizara no solo el derecho a la información sino el derecho de acceso a la información pública? Porque como ya se dijo, nuestro país tiene la cualidad de ser una república que en su significado más directo y literal significa “cosa pública”, de ahí que todo lo que el estado a través de su aparato gubernamental (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en sus tres órdenes de gobierno) administra es en estricto sentido propiedad y de interés de todos los mexicanos.

Como principio general, la información gubernamental es un bien de utilidad pública cuya publicidad deben estar fuera de toda duda. Desde esta perspectiva, información pública es “*toda información en manos del estado, entendiendo como tal a todo del aparato gubernamental -poder ejecutivo, legislativo, judicial y autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos-*”.⁷⁵

⁷⁵ Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Manual de Autoformación Sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. Colección Capacitación a Distancia 01. México, 2008. Recuperado el 27 de julio de 2013 del sitio web del INFODF: <http://www.infodf.org.mx/biblo/>. p. 27.

A partir de lo anterior, en materia de acceso a la información, podemos entender la necesidad de que el 20 de julio de 2007, se publicara en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional de suma trascendencia, no sería exagerado decir que esta reforma es histórica en atención a que a partir de ella, en México, habrá un antes y un después en materia de transparencia, ya que incorporó el derecho de acceso a la información, con el propósito de que toda persona cuente con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública para que se pueda evaluar el desempeño de la acción gubernamental.

Con lo anterior, no quiere decir que antes de esto, no se hubiese hecho nada para garantizar el derecho de acceso a la información, la prueba de ello es la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.

Debido a que uno de los elementos del derecho a la información consiste en atraerse de información. Hasta antes de esa reforma, la referencia constitucional sobre el derecho a la información era escueta, y cabe decir con demasiada ambigüedad en su interpretación.

A partir de las reformas del 20 de julio de 2007 y del 11 de junio de 2013, el artículo quedó de la siguiente manera:

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

Párrafo reformado DOF 13-11-2007, 11-06-2013

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

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

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

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

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

Párrafo adicionado DOF 11-06-2013

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

Párrafo reformado (para quedar como apartado A) DOF 11-06-2013

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

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

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

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

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

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

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

Párrafo con fracciones adicionado DOF 20-07-2007

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

I. El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.

II. Las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado garantizará que sean prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.

IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.

V. La ley establecerá un organismo público descentralizado con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que tendrá por objeto proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, a efecto de asegurar el acceso al mayor número de personas en cada una de las entidades de la Federación, a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad entre mujeres y hombres, la difusión de información imparcial, objetiva, oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, y dar espacio a las obras de producción independiente, así como a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

El organismo público contará con un Consejo Ciudadano con el objeto de asegurar su independencia y una política editorial imparcial y objetiva. Será integrado por nueve consejeros honorarios que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que anualmente serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El Presidente del organismo público será designado, a propuesta del Ejecutivo Federal, con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; durará en su encargo cinco años, podrá ser designado para un nuevo periodo por una sola vez, y sólo podrá ser removido por el Senado mediante la misma mayoría.

El Presidente del organismo presentará anualmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión un informe de actividades; al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que dispongan las leyes.

VI. La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección.”

Apartado con fracciones adicionado DOF 11-06-2013

Artículo reformado DOF 06-12-1977”

De lo anterior se advierte como con la reforma del 20 de julio de 2007, se incorporó el derecho de acceso a la información, con el propósito de que toda persona cuente con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública para que se pueda evaluar el desempeño de la acción gubernamental.

Por primera vez la Constitución mexicana menciona expresamente al “derecho de acceso a la información”. De esta manera se puede decir que se incorpora un nuevo derecho fundamental a nuestro sistema constitucional.

Sin embargo, el avance progresivo en el derecho a la libertad de expresión y de difusión, exigió la actualización de lo dispuesto en el artículo 6º constitucional, ya que estos derechos no sólo abarcan la obligación del estado de garantizar el acceso a la información pública gubernamental y de protección de datos personales, sino que se hizo imprescindible garantizar el acceso a la información veraz, plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Con ese propósito, el 11 de junio de 2013, se adicionaron dos párrafos al dicho precepto constitucional, con el objeto de regular en el apartado A, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, y se estableció en el apartado B, las disposiciones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones que, entre otros aspectos, *“tienen por objeto garantizar a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, ya que son medios trascendentales para el ejercicio de los derechos referidos”*.⁷⁶

Se consideró importante señalar las modificaciones que ha sufrido este artículo para conocer íntegro su contenido actual; sin embargo, para los efectos de la presente investigación nos centraremos en el análisis del apartado A del artículo 6º constitucional.

Con el encabezado del apartado A del dicho artículo y sus siete fracciones, se determina el mínimo que debe contener cualquier regulación legislativa, práctica administrativa o política pública en materia de transparencia.

Es interesante la forma en la que se ha redactado el encabezado del apartado A de este artículo y es inevitable observar cómo la literalidad del texto constitucional puede prestarse a múltiples interpretaciones, ya que menciona:

⁷⁶ Presidencia de la República. *Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 11 de Marzo de 2013. Recuperado en Octubre de 2013: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>.

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

La pregunta que de inmediato surge es ¿por qué en el encabezado no hace referencia a los municipios? las respuestas puede ir en torno a una cuestión de capacidad legislativa; es decir, la facultad que los ayuntamientos tienen para emitir normatividad en materia de transparencia; sin embargo, de acuerdo a lo establecido por el párrafo segundo de la fracción II el artículo 115 de la Constitución mexicana, los ayuntamientos están facultados para expedir reglamentos para la organización de la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, en consecuencia sí pueden emitir reglamentos para regir su ámbito de actuación en materia de transparencia. Por lo que la Constitución debiera precisar:

...la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases...

Es necesario hacer un análisis del contenido de las fracciones que fueron agregadas al apartado A del artículo 6º constitucional, para conocer la esencia del derecho de acceso a la información y poder precisar los alcances del mismo.

La fracción I, del apartado A del artículo 6º constitucional, contiene el principio básico de que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública. Con esto, se rompe radicalmente, con las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información y se confirma un principio democrático básico, que consiste en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público.

Esta fracción establece cuales son los sujetos obligados a informar, y puede afirmarse que contempla a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), en sus tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. No se excluye a ningún tipo de organización pública, con independencia de cualquier modalidad administrativa o del nombre con que operen.

En este rubro surge otra pregunta: ¿por qué en la fracción I, menciona a los municipios y no al Distrito Federal? al respecto, únicamente se puede señalar que no enlista al Distrito Federal, entre los órdenes de gobierno obligados a publicar su información, representa una omisión grave, en el sentido de que podría considerarse como que el aparato gubernamental de la Ciudad de México no está obligado en términos de transparencia, ya que no puede considerarse implícito dentro del “orden estatal”, por lo cual se considera que el texto constitucional debería señalar que: *es pública la información en posesión de las autoridades entidades, órganos y organismos de gobierno de la federación, los estados, municipios y del Distrito Federal*, haciendo alusión al principio de máxima publicidad.

Asimismo, inmerso en dicha fracción, encontramos un principio básico que tienen que acatar las autoridades entidades, órganos y organismos de gobierno federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, que, contrario al principio de máxima publicidad, consiste en la restricción al acceso a la información en casos específicos, cuando se trate de asuntos de interés público y, que versen sobre la vida privada de las personas.

Como el propio texto constitucional señala, la reserva de la información se debe hacer únicamente por un tiempo determinado, en razón del interés público y en los términos que fijen las leyes. Es decir, las legislaturas locales y la federal misma, deben prever si no todos, el máximo de las hipótesis de los casos en que la información es susceptible de ser reservada, ya que en caso de ser publicada, afectaría el bien común; es decir, las causas deberán suponer una afectación real

y objetiva que vaya más allá de los intereses de las personas directamente involucradas y se puedan considerar intereses colectivos, que en caso de ser afectados se provoque incluso el desequilibrio de la sociedad.

El otro rubro que implica un límite al principio de máxima publicidad es la vida privada, que se encuentra previsto en la fracción II del apartado A del artículo constitucional que comentamos. Los tratadistas de la materia utilizan los términos de vida privada, datos personales e intimidad como si fueran sinónimos; sin embargo, se considera que no es así, existe una sutil diferencia entre uno y otro, casi imperceptible, la diferencia radica en los niveles de privacidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha hecho el análisis de alguno de esos conceptos para detectar su diferencia; por ejemplo, señala que la vida privada y la intimidad no son lo mismo, *“La vida privada se constituye por un ámbito reservado para cada persona y del que quedan excluidos los demás, mientras que la intimidad se integra con los extremos más personales de la vida y del entorno familiar, cuyo conocimiento se reserva para los integrantes de la unidad familiar. Así, el concepto de vida privada comprende a la intimidad...”*⁷⁷.

El jurista Antonio Pérez Luño, entiende como derecho a la intimidad *“la posibilidad de que una persona conozca, acceda y tenga control sobre la información que le concierne tanto a ella como a sus familiares”*.⁷⁸

Por otro lado, recientemente la Suprema Corte, a través de una tesis aislada ha determinado como vida privada a la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen.⁷⁹

⁷⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t XXVI, México, Julio de 2007. Recuperado el 10 de junio de 2013 del sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/semanarioauto.aspx>. p. 272.

⁷⁸ Pérez Luño, Antonio E. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid. Tecnos. 2005. p. 318.

⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, t XXVI, julio de 2001. Recuperado el 10 de junio de 2013 del sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/semanarioauto.aspx>.p.272.

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente, en el artículo 3º fracción II, considera que *“...la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad...”*.

La doctrina coincide con la definición que ofrece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El derecho comparado ha configurado un auténtico derecho fundamental a la protección de datos personales, distinto a la vida privada y la intimidad, ya que cuenta con sus propios mecanismos de protección.

Se puede concluir que el concepto *“vida privada”* engloba los *“datos personales”* y la *“intimidad”*, ésta última es el máximo nivel permitido para la intromisión en la esfera personal.

Es interesante como el texto constitucional en este rubro, menciona expresamente *la “vida privada y los datos personales serán protegidos en los términos y excepciones que fijen las leyes”*, considerando distintas la vida privada como los datos personales, siendo que uno es parte del otro; sin embargo, dicha distinción denota la necesidad de proteger específicamente ese rubro, debido a que generalmente *“datos personales”* son los que obran en poder de los entes públicos.

Así como la protección a la vida privada ha sido un gran acierto del contenido del derecho de acceso a la información, el principio relacionado con la prohibición de exigir que se justifique algún interés o la utilización que se le dará a la información solicitada, consagrado en la fracción III, legitima la facultad de cada persona a

acceder a la información que obra en los archivos de los entes públicos en todos los órdenes de gobierno, como parte de un pueblo democrático.

Al no requerir alguna motivación o exposición de los fines que se dará a la información, claramente se ha mitigado el fenómeno inhibitorio del acceso a la información. Las personas deciden hacer uso de ese derecho porque la autoridad está obligada a contestar, basta con que llegue la solicitud sin que pueda exigir ningún otro requisito para dar respuesta. El ejercicio de este derecho resulta relativamente sencillo; y aunque siempre está latente el temor a las represalias, ha disminuido visiblemente, máxime que algunas legislaciones, como es el caso del Distrito Federal, no consideran como requisito para permitir el acceso a la información, proporcionar nombre o identificarse de alguna manera.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dejó expresamente definida esta situación en el último párrafo del artículo 40:

“Artículo 40...En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.”

No ocurre lo mismo con la facultad que esta misma fracción otorga a todos los individuos respecto al acceso y rectificación de datos personales, como ya se mencionó en líneas pasadas, el tratamiento es distinto, la información pública debe gozar del principio de máxima publicidad, pero la información que pudiese considerarse como parte de la vida privada de alguien, a contrario sensu de la información pública, debe ser protegida al máximo y solamente quien es titular de esos datos puede acceder a ellos. De esta manera se evita el mal uso que un tercero pudiera hacer de dicha información.

Posiblemente en el texto constitucional hizo falta considera además del acceso y la rectificación de datos personales, los derechos de cancelación y oposición de los mismos, es decir contemplar los conocidos como derechos ARCO:⁸⁰

Derecho de acceso a datos personales: Es el derecho que tiene el titular de obtener información sobre sí y a conocer si está siendo objeto de tratamiento, así como el alcance de dicho tratamiento.⁸¹

Derecho de rectificación a datos personales: Derecho del titular a que se modifiquen los datos que resulten ser inexactos o incompletos.⁸²

Derecho de cancelación de datos personales: Es aquel que da lugar a que se supriman los datos que resulten ser inadecuados o excesivos.⁸³

Derecho de oposición de datos personales: Prerrogativa que consiste en oponerse al uso de datos personales para una determinada finalidad.⁸⁴

Tan es así, que el 1 de junio de 2009, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

“Artículo 16.-...Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros...”

⁸⁰ Pérez-Jaén Zermeno, María Elena, Junio 2010, *La Protección de Datos Personales en México: Retos y Perspectivas*. Recuperado el 14 de junio de 2013 en el sitio web del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas: <http://www.iaipchiapas.org.mx/proteccionde-datos-04-06-10.pdf>.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

Con la reforma constitucional de 2007, en la fracción IV del apartado A del artículo sexto, se establece la existencia de mecanismos de acceso a la información y de procedimientos expeditos; esta disposición de alguna manera ya se encontraba regulada en nuestra Carta Magna, en el artículo 17 párrafo segundo, en el que dice: “...*toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla...*”, aún y cuando podemos tomar algunos de los principios de este precepto constitucional, se considera que la esencia de la fracción IV del apartado A del artículo 6 Constitucional, busca dotar a todas las personas de mecanismos que garanticen el ejercicio del derecho de acceso a la información y esto implica dos cosas: la primera, fijar términos perentorios considerablemente expeditos para los sujetos obligados a proporcionar información; y segundo, que en caso de incumplimiento o negación a entregar la información, exista un órgano u organismo, que de forma imparcial y libre, garantice el derecho de acceso a la información.

Al proponer la reforma, el legislativo consideró establecer un mínimo y un máximo, para que los sujetos obligados proporcionaran la información a los solicitantes; sin embargo, se decidió dejarlo a discreción del legislativo local y únicamente se limitó a dejar claro que fuera expedito.⁸⁵

Con relación a la necesidad de que exista un órgano u organismo que garantice el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la Constitución sí es específica al decir que éste debe ser: 1) especializado; 2) imparcial; 3) con autonomía de operación; 4) con autonomía de gestión y 5) contar con autonomía de decisión.

La especialización se refiere a que el órgano u organismo, únicamente resuelva respecto al cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones en materia de

⁸⁵ Cfr. Gamboa Montejano, Claudia, Febrero 2007, *Transparencia y acceso a la Información pública. Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema*. Recuperado el 16 de julio de 2013, del sitio web de la Honorable Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-03-07.pdf>.

acceso a la información y de ninguna otra materia, esto implica que los tomadores de decisiones tengan un conocimiento especializado, necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.

El segundo elemento, busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos actuarán de manera institucional, profesional y objetiva, de forma semejante a lo que ocurre en los tribunales.

Por último, la autonomía operativa, de gestión y de decisión, básicamente se refieren a la libertad que dichos órganos u organismo deben tener para administrarse de forma responsable y con criterios propios, a la aprobación de su presupuesto y la libertad para ejercerlo y la autonomía de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de juicio independiente, debidamente fundada y motivada, al margen de otra autoridad a la que dicho órgano u organismo le debe alguna subordinación.

La fracción V del apartado A de este precepto constitucional, establece dos bases fundamentales en cuanto a transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se refiere, ya que obliga a los entes públicos a preservar sus documentos en archivos actualizados y los fuerza a publicar sus indicadores de gestión.

En la práctica, una forma efectiva de garantizar el acceso a la información, es a través de un sistema de archivo moderno y funcional, que permita a la autoridad obligada a encontrar con rapidez la información solicitada. Si los entes públicos implementaran un verdadero sistema de archivos, no sólo se mejoraría el acceso a la información, sino muchos otros procesos de gestión administrativa; además, con el desarrollo de las tecnologías de la información se puede concebir a los archivos, no sólo como depositarios de documentos, sino como auténticos sistemas de gestión documental que además pueden producir información útil para la organización administrativa e incluso, para la toma de decisiones. En ese sentido, el gobierno federal y el de las entidades federativas deberían generar las

leyes necesarias, así como los municipios los reglamentos de archivos indispensables para fomentar la verdadera observancia de esta base constitucional.

Esta fracción, también hace referencia a los indicadores de gestión, que en términos generales sirven para conocer el desempeño gubernamental en función de las metas establecidas a principio de cada año, que normalmente van relacionadas con los programas generales de gobierno. Sirven para conocer las acciones a que se comprometieron los gobernantes y el avance que se ha tenido a lo largo del año en que dijeron que las efectuarían; todo esto, en una estrecha relación con el presupuesto otorgado y el erogado.

Por tal motivo, el hecho de que se haya elevado a nivel constitucional la obligación de los gobernantes de dar a conocer sus indicadores de gestión, sin previa solicitud, refleja un avance significativo en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

La fracción anterior al igual que la fracción VI apartado A del artículo constitucional que se revisa, como se mencionó, son un acierto que robustece los principios de transparencia y rendición de cuentas, ya que a través de esta fracción, los entes públicos están obligados a publicar la información relacionada con los recursos públicos que son otorgados a personas físicas o morales, con independencia de su naturaleza, pública o privada.

La interpretación que se puede dar a esta fracción, podría significar un profundo análisis, pero para efectos de esta investigación señalaremos únicamente, retomando un poco los antecedentes de dicha iniciativa de reforma, que la posición del legislador para enunciar a los entes obligados a cumplir con las bases y principios de la reforma que se proponía, fue totalmente flexible, y en lugar de enumerar uno a uno, prefirió englobarlo en lo siguiente: “...*cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal...*” incluyendo al Distrito

Federal como ya fue abordado con anterioridad; para no dejar fuera a ningún sujeto susceptible de ser obligado a transparentar sus actos o de rendir cuentas; en términos generales se entiende que todo aquel ente público o privado que reciba recursos públicos está obligado a responder por ellos.

Las fracciones V y VI del apartado a del artículo 6º Constitucional, marcan la pauta para que además de informar sobre la forma en la que se ejercen los recursos públicos, los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información, permitan el acceso directo, es decir sin que medie previa solicitud para ellos, a una serie de información básica relacionada con la actividad de los entes públicos, de aquí surge a nivel federal y como réplica de esta a nivel local, la obligación de dar a conocer la información pública de oficio, que son rubros que siempre deben estar a disposición de los interesados en el portal de internet de cada sujeto obligado, y es por ejemplo: su estructura orgánica, directorio de servidores públicos, remuneración bruta y neta de los empleados, las funciones y el currículum vitae de los mismos, así como el perfil de puestos, información relacionada con la actividad principal del ente público, etcétera.

Por último, dentro del conjunto de principios y bases constitucionales, se encuentra la prevista en la fracción VII del apartado A del artículo 6º constitucional, que hace referencia a la obligación de los congresos locales y del federal, de considerar mecanismos que sancionen a los entes públicos que incumplan con las leyes que regulen el derecho de acceso a la información.

Sin dichos mecanismos coercitivos, este derecho se quedaría como uno más de tantos que simplemente viven en el papel y no tienen la fuerza suficiente para materializarse y hacerse efectivos.

Antes de continuar con la presente investigación, considero preciso retomar la inserción de un segundo párrafo al artículo 6º constitucional, ya que resulta trascendente, pues enriquece la esencia misma del derecho de acceso a la

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

Al respecto, creo oportuno transcribir lo que la iniciativa de la propia reforma refiere al respecto:

“El derecho a la información y a recibir la mayor cantidad de opiniones o de informaciones diversas, exige un esfuerzo especial para lograr el acceso en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo al debate público. Esto supone condiciones especiales de inclusión que permite el ejercicio efectivo de este derecho para todos los sectores sociales.

Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

Según ha interpretado la Corte Interamericana, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos comprende la obligación positiva del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder. En este sentido, el principio 2 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana, y que todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información.

Por otra parte, el numeral 4 de la Declaración de Principios señala que el acceso a la información es un derecho fundamental de los individuos y que los Estados están obligados a garantizarlo.

*El derecho a la información es por su propia naturaleza un derecho subjetivo, entendiendo como tal una situación de poder que le garantiza al individuo el acceso a una información que, por serle útil y beneficiosa, constituye para él un bien jurídico. Como tal derecho subjetivo, el derecho a la información es un derecho individual y público, ya que comporta la intervención del Estado para tutelarlos. En segundo lugar, el derecho a la información tiene como objeto que la persona obtenga una información adecuada a sus necesidades de participación y conocimiento, información que debe cumplir con una condición ineludible: ser veraz. Y, en tercer lugar, el derecho a la información es de titularidad universal, pertenece sin exclusión a todas las personas.*⁸⁶

De la transcripción se advierte lo que para el gobierno federal implica la justificación de agregar al artículo sexto constitucional un segundo párrafo, donde podemos destacar la relevancia del “...*derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión*”. Sobre el particular, dada la reciente inclusión de dicho párrafo al precepto constitucional, existen diversas opiniones que a la fecha se encuentran en proceso de solidificación. Por lo tanto, creo que no sería del todo acertado generar un análisis en la presente investigación.

⁸⁶ Presidencia de la República. *Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 11 de Marzo de 2013. Op. cit. 76.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

El concepto jurídico de municipio tiene su origen en el antiguo Imperio Romano, eran las ciudades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos. De ahí pasó a España y posteriormente a América con la conquista española, con las ordenanzas municipales.

2.1.1. LA COLONIA

La figura del municipio llegó a América en 1492; adoptando una forma particular dada la coexistencia de las formas de organización de las personas que habitaban en las tierras descubiertas y los conquistadores.

Tan importante fue la importación de la figura del municipio a las nuevas tierras, que podría decirse que *“la colonización en América se justificó jurídicamente a través de esa institución municipal”*.⁸⁷

Se dice que durante la colonia, existieron dos tipos de municipios, los llamados insulares y los continentales; los primeros, *“fueron aquellos que nacen en forma de villas y ciudades, de las cuales partían las excursiones de conquista y descubrimiento; la división se hacía por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no había tal división, la milicia o conquistadores se encargaban de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados con la corona, este tipo de municipios surgieron en 1492, con el descubrimiento de América y perduraron hasta 1519; que comienza la etapa de los municipios continentales; es aquí donde el territorio se organizó en provincias*

⁸⁷ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Historia del Municipio Mexicano*. Recuperado el 3 de mayo de 2012 en el sitio web del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2.

*que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal. Es precisamente en 1519, cuando se funda el primer municipio de América, la Villa Rica de la Vera Cruz”.*⁸⁸

*“En 1520, Cortés funda el segundo municipio en la población de Tepeaca, (Estado de Puebla) denominado Villa de Segura de la Frontera, nombrando alcaldes y regidores”.*⁸⁹

En la Nueva España, la figura del municipio perdió ciertas facultades y prerrogativas, propiciando un modelo centralizado y poder absoluto en el monarca, en detrimento de la autonomía municipal, *“... inevitablemente se reflejó en todo el imperio colonial español; la burocracia real pronto se impuso sobre los impulsos autonómicos de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y naturalmente, sobre la población indígena sojuzgada. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y a sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.”*⁹⁰

Como ya se dijo, la organización de estos municipios obedeció principalmente a las leyes del derecho castellano, a partir de las capitulaciones y ordenanzas municipales que especificaban perfectamente las tareas y atribuciones de cada quien.

Durante los 300 años que duró la colonia, la institución del municipio sufrió una serie de transformaciones propiciadas por la variación de los regímenes de gobierno *“En los primeros años el gobierno estuvo ejercido por gobernadores, en 1529 se estableció la primera audiencia y a partir de 1535 el virreinato se afirmó como forma de dominación política. De 1550 a 1570 la Nueva España se dividió*

⁸⁸ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14. p. 79.

⁸⁹ *Ibidem*. p. 80.

⁹⁰ Vallarta Plata, José Guillermo. *“El Municipio en México”*. p. 550. Recuperado en febrero de 2012: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf>.

*en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor, a partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las jurisdicciones civiles en que se dividió el territorio de la colonia."*⁹¹

En 1524 y 1525 Cortés emitió las ordenanzas mejor conocidas como *"Plan Municipal, que entre otras cosas, regulaban el servicio militar, la implantación de la encomienda, planes agrícolas, reglas sobre arraigo de pobladores, cristianización de los indios, implantación de penas, nombramiento de autoridades, formación de cabildos, recaudación de diversos tributos y contribuciones"*.⁹²

"En España los gobiernos municipales eran oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; pero en 1776 se impuso una reforma que creó los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común; y aunque el poder oligárquico del gobierno municipal prevaleció, la elección de las autoridades municipales por todos los vecinos sentó un precedente que movería la conciencia de los habitantes de las tierras recientemente descubiertas. Así, los municipios del Nuevo Continente no cambiaron en lo sustancial, pero sí cambiaron la percepción que de ellos tenían a los gobernantes y habitantes de estas tierras, y esa percepción más adelante condujo a la independencia".⁹³

2.1.2. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ 1812

A principios del siglo XIX, con la invasión de las tropas francesas en España, esta Constitución fue promovida por el sector liberal español, que con las jefaturas políticas a través de la figura del prefecto, constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas.

⁹¹ Iturriaga, Arminda y otros, *"Historia del Municipio mexicano"*, en: *Gobierno y administración municipal en México*. México. SEGOB/CEDEMUN. 1993. p. 24. Citado por el Senado de la República en *"El Municipio Mexicano"*. Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. p. 10. Recuperado en Febrero de 2012: http://derechoadministrativofcps.files.wordpress.com/2012/04/lectura_u4_2_el-municipio_mexicano-1.pdf.

⁹² Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14. p. 80.

⁹³ Guerra, Francois Xavier. *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág., 56. Citado por el Senado de la República en *"El Municipio Mexicano"*. Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pág. 11. Recuperado en Febrero de 2012: http://derechoadministrativofcps.files.wordpress.com/2012/04/lectura_u4_2_el-municipio_mexicano-1.pdf.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

Esta Constitución estableció la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.⁹⁴

No obstante su corta vigencia, *“la Constitución Española de 1812, a partir de la influencia del movimiento liberal francés, reinstauró el sistema de elección popular y la no reelección de funcionarios mediante su renovación anual, así como el nombramiento de regidores de acuerdo al número de habitantes del municipio y declaró a los cargos concejiles como una obligación ciudadana; sometió los ayuntamientos a los jefes políticos, y negó autonomía en materia hacendaria”*.⁹⁵

Estos dos últimos aspectos, han sido características que hasta nuestros días repercuten en el pleno y efectivo funcionamiento de la administración del gobierno municipal.

2.1.3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

El marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

Es por ello que José María Morelos y Pavón, hizo un llamado para instaurar un Congreso con el propósito de obtener un gobierno independiente, presentó a la Asamblea un documento con carácter de programa llamado Sentimientos de la Nación, en el cual declaraba la independencia total de la América Mexicana y

⁹⁴ Cfr. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Historia del Municipio Mexicano*. Op. cit. 79.

⁹⁵ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14.p. 84.

establecía un gobierno popular representativo con división de poderes, prohibía la esclavitud y la división de la población en castas; una vez revisado, el Congreso firmó el primer documento oficial de declaración de independencia conocido como el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional.

En cuanto al municipio, *“la Constitución de Apatzingán, se refirió a cuestiones relativas a la elección de ayuntamientos y de sus facultades”*.⁹⁶

“Aún y cuando la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia alguna, no cabe duda que influyó en todos los textos constitucionales después de 1814”.⁹⁷

2.1.4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana estableciéndose la República Federal en el artículo 4 que manifestó: *“La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal”*.⁹⁸

Esta Constitución deja de lado a la institución municipal, encausando bases constitucionalistas más generales que locales, a este respecto, el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, señala que: *“fue el Acta Constitutiva de 1824 la que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho los Estados...”*⁹⁹, al disponer en su artículo 161 fracción I, que *“cada uno de los Estados tiene la obligación de organizar su gobierno y administración interior”*.¹⁰⁰

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. México. Las líneas del Mar. 1994. p. 47.

⁹⁸ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Historia del Municipio Mexicano*. Op. cit. 79.

⁹⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 16ª ed. revisada y aumentada. México. Porrúa. 1978 .p. 110.

¹⁰⁰ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14. p 85.

En consecuencia, el modelo de constitución que adoptó el Constituyente de 1824 fue el federalista, y es a partir de entonces que comienzan a surgir las constituciones de los estados, y las primeras leyes orgánicas municipales.¹⁰¹

La adaptación del nuevo régimen instaurado, fue difícil para la sociedad, se califica *“como la de una sociedad fluctuante, en la que el antiguo régimen no acababa de morir y el nuevo no terminaba por nacer”*.¹⁰²

La confluencia de diversas ideologías en la naciente federación, hizo que surgiera llena de complicaciones y como era de esperarse, endeble, permitió que diversas voces se levantaran, por la lucha del establecimiento de una estructura central de gobierno, que a decir de éstos, recobraría el orden y fuera la solución a la situación de descontrol que imperaba en ese entonces.

2.1.5. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

La Sexta Ley constitucional, se encargaba de la división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos, dividía el territorio nacional en departamentos, a éstos en distritos y éstos a su vez en partidos.¹⁰³

Definía que *“el gobierno interior del departamento estaría a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general”*.¹⁰⁴

Contenía las funciones de los gobernadores, y de las juntas departamentales que contaban con facultades de iniciar leyes ante el Congreso General y en cierta

¹⁰¹ Cfr. Idem.

¹⁰² Alamán, Lucas. *Examen General de la Organización de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública No. 50, INAP, México 1982. Citado en Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. México. Las líneas del Mar. 1994. p.52.

¹⁰³ Cfr. Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. Op. cit. 89. p. 56.

¹⁰⁴ Idem.

forma tenían la facultad reglamentaria en “*asuntos municipales*”, estas juntas departamentales eran las que proponían al gobierno general, en terna, a los candidatos a gobernador.¹⁰⁵

Indicaba que “*los ayuntamientos se establecerían en las cabeceras departamentales, en los puertos de 4000 almas y en los pueblos con 8000 y que sus integrantes se elegirían popularmente*”.¹⁰⁶

2.1.6. BASES ORGÁNICAS DE 1843

En 1843 se expidieron las Bases Orgánicas, mismas que al surgir bajo un contexto centralista, tampoco hicieron mucha referencia a la figura del municipio o al ayuntamiento.

Continuó con “*la división del territorio de la república en departamentos, distritos, partidos y municipalidades; los ciudadanos debían adscribirse al padrón de las municipalidades; los departamentos debían: dividir su territorio, establecer corporaciones y nombrar funcionarios municipales, emitir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural; así como aprobar los planes de tributo municipal y los presupuestos anuales de las municipalidades*”.¹⁰⁷

2.1.7. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

1847 fue un año de suma trascendencia para la historia constitucional mexicana, ya que surgieron principios vanguardistas, para aquella época, que hasta la fecha ponen en alto nuestro sistema constitucional a nivel internacional, ya que *en ese año, “Don Antonio López de Santa Anna, influyó fuertemente con sus ideas de libertad, democracia y federalismo, y así junto con el congresista Mariano Otero, se venció el régimen centralista y se restableció tanto el Acta Constitutiva de la*

¹⁰⁵ Cfr. Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14.p 86.

*Nación Mexicana, como la Constitución Federal de 1824 y se adicionó un capítulo de garantías individuales,¹⁰⁸ de las que antes carecían ambos documentos, apareciendo en 1847, la fórmula para hacer efectivo el respeto a dichas garantías individuales a través del poder judicial”.*¹⁰⁹

El proceso de formación de una nación continuaba, es por eso que en esta ocasión “se complementó aquel cuerpo normativo con matices organizacionales de 1824, con un apartado de garantías individuales, motivo por el cual, la figura del municipio quedó intacta, no hubo más aportaciones en cuanto su regulación”.¹¹⁰

2.1.8. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1857

Los avances logrados por los liberales que hicieron retornar al país el federalismo, se vieron combatidos por los conservadores, “*quienes una vez más ofrecen al General don Antonio López de Santa Anna la Presidencia de la República. Santa Anna estableció una dictadura, intentando posteriormente instaurar el imperio que jamás operó gracias al triunfo de la Revolución de Ayutla que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857*”.¹¹¹

Dicho ordenamiento organizó a la nación como una república democrática, representativa y federal. No se ocupó de los municipios, salvo del Distrito Federal y de los territorios. En la fracción sexta del artículo 72 de dicho ordenamiento se indicaba:

“Artículo 72...

I...

¹⁰⁸ Título Primero. Capítulo I. De los Derechos Humanos y sus Garantías. Denominación del Capítulo reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

¹⁰⁹ Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. Op. cit. 89. p. 58.

¹¹⁰ Idem.

¹¹¹ Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. Op. cit. 89. p. 60.

*VI.- Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales...”*¹¹²

Restaurado el federalismo, esta Constitución alude a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados, al disponer en su artículo 117 que *“las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales se entenderían reservadas a los estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los Estados”*.¹¹³

Durante la reforma y el gobierno de Juárez, el sistema municipal se estabiliza, situación que duró hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder, pues este último, a través de jefes políticos, ejercía de manera directa su poder en los asuntos económicos, sociales y políticos del municipio.

Durante la dictadura del General Díaz, las jefaturas políticas originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos para imponer una nueva forma de gobierno en los municipios.

Como ya se dijo, estas prefecturas dependían de del gobernador del estado, el que a su vez obedecía órdenes del dictador. *“Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de las tierras, situación que debilitó visiblemente el ayuntamiento”*.¹¹⁴

El ayuntamiento de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, estuvo gravemente sometido, su autonomía era letra muerta y no existía otra voluntad más que la del

¹¹² Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>. Septiembre de 2013.

¹¹³ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14.p 87.

¹¹⁴ Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. Op. cit. 14.p 88.

dictador. *“Esto trajo como consecuencia que el pueblo mexicano dentro de sus postulados revolucionarios, buscaran la emancipación del ayuntamiento, principio que quedó plasmado en el artículo 115 de la constitución de 1917”*.¹¹⁵

2.1.9. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Desde un punto de vista histórico, el precursor del municipio contemporáneo en nuestro país, fue Venustiano Carranza, quien se preocupó por los problemas sociales, debido a esto encauso los principios sobre los cuales debería de desarrollarse un municipio autónomo, tanto en lo político, económico, y administrativo, mediante una ley electoral municipal y un gobierno libre.

El 12 de diciembre de 1914, en Veracruz cuando instaló su gabinete de gobierno y expidió a su decreto que con el que adiciona algunas consideraciones al original Plan de Guadalupe.

Fueron 19 las adiciones que se le hicieron al original Plan de Guadalupe, de las cuales 5 trataban sobre el municipio:

1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando al municipio libre.
2. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecen escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la república, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, entre otros.

¹¹⁵ Ibidem.p 86.

5. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.

El primero de estos cinco proyectos es el antecedente más formal del actual artículo 115 Constitucional, señalando lo siguiente:

“Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

*El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.*¹¹⁶

El texto original del artículo 115 constitucional presentado ante el Congreso Constituyente de 1917, que sesionaba en Querétaro el día miércoles 24 de enero del año de 1917, indicaba lo siguiente:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

“I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

¹¹⁶ Barrera Fuentes, Florencio. *Historia y Destino del Municipio en México*. Citado por Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México. Porrúa. 1986. p. 318-319.

“II.- Los Municipios administraran libremente su hacienda recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la porción y término que señala la legislatura local.

“Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que la ley establezca.

“III.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”¹¹⁷

La propuesta del artículo 115, dio lugar a diversos debates, principalmente en su fracción II, en lo referente a la autonomía y libertad municipal.

La esencia de los debates consistió en que algunos de los diputados proponían que la autonomía económica municipal que no estuviera limitada por el estado federado. Otros proponían que fuera el estado federado, a través de las legislaturas locales, quien legislara y administrara la economía municipal. Al final de los debates, el texto definitivo de la fracción II, del artículo 115 Constitucional, quedó de la siguiente manera:

“Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se tomara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.”¹¹⁸

¹¹⁷ Palavicini, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. Volumen 2. Reimpresión. México. Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación.1987. p. 499.

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 550.

De este modo, el municipio libre ingreso a la Constitución con defectos substanciales, mismos que han sido aprovechados por las constituciones de algunos estados para mermar la libertad municipal.

2.1.10. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, DESPUÉS DE 1917

Una vez que fue aprobado por el Congreso Constituyente, el artículo 115 constitucional en 1917, fue sufriendo diversas reformas, las cuales se exponen a continuación:

Primera reforma, de fecha 20 de agosto de 1928, a la fracción III. Aprobada por la Asamblea de Querétaro, el General Álvaro Obregón, expone lo siguiente:

*“La Reforma que vengo refiriendo se contrae a reducir el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los estados de la federación para que ellos a su vez, puedan reducir el número de representantes de congresos locales, cuando estimen de interés público en sus entidades respectivas”.*¹¹⁹

Una vez aprobada la modificación constitucional mencionada, el artículo 115 quedo en su fracción III en los siguientes términos:

*“El número de representantes en las legislaturas de los estados, será proporcional al de habitantes cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.”*¹²⁰

¹¹⁹ Ruíz Massieu, Mario y Muñoz, Virgilio. *Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1979.p. 85-86.

¹²⁰ *Ibidem* .p. 86-87.

Esta fórmula sustituyó al número mínimo de quince diputados que se estableció originalmente, se ajustó al mínimo de diputados que deberían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad.

Segunda reforma, de fecha 29 de abril de 1933, a la fracción I, se le adicionó lo siguiente:

“Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.”¹²¹

Los legisladores inspirados en el principio de No Reección en el aparato político, en tal virtud legislaron para que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no pudieran ser reelectos para el periodo inmediato, sin embargo, decidieron que los suplentes de dichos funcionarios, si fueran susceptibles a reelegirse para el periodo inmediato como propietarios, siempre y cuando no hayan estado de propietarios.

Tercera reforma, de fecha 8 de enero de 1943, al párrafo tercero de la fracción III del citado artículo, quedo de la siguiente manera:

“Los gobernadores no pueden durar en su cargo más de seis años.”¹²²

Antes duraban en su cargo cuatro años.

Cuarta reforma, de fecha 12 de febrero de 1947, se adicionó a la fracción I el siguiente texto que dice: *“En las elecciones municipales participaran las mujeres y en igualdad de condiciones de los votos, con el derecho de votar y ser*

¹²¹ Ibidem. p. 87-88.

¹²² Ibidem. p. 89.

votadas.”¹²³. Se estableció acceso de la mujer mexicana a la vida política de nuestro país.

Quinta reforma, de fecha 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que había sido reformado en 1947, dado que en esa misma fecha se reformó el artículo 34 constitucional para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres y tuvo participación en la vida política, tanto a nivel federal, estatal y municipal, por lo que fue necesario una reforma al artículo 34 constitucional, que considera *“ciudadanos de la república a los varones y mujeres, que tengan dieciocho años y un modo honesto de vivir”*¹²⁴

Sexta reforma, de fecha 6 de febrero de 1976, se modificaron las fracciones IV y V:

“Fracción IV.- Los estados y municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero, del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal en la materia.

*Fracción V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”*¹²⁵

Señala las materias de asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, punto medular en el devenir municipal que debido a la escasa y en

¹²³ Idem.

¹²⁴ Robles Martínez, Reynaldo. Op. cit. 19. p. 139.

¹²⁵ Idem.

muchas ocasiones inoperante regulación, provoca el crecimiento desordenado de los pueblos y con ello la imposibilidad de recaudación en el orden municipal.

Séptima reforma, de fecha 6 de diciembre de 1977, en la que se adicionó un párrafo a la fracción III:

*“De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios, cuya población sea de 300 mil habitantes.”*¹²⁶

Con esto se dio fuerza a los partidos políticos minoritarios.

Octava reforma, de fecha 3 de febrero de 1983. Una vez que el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado llegó al Poder Ejecutivo Federal, hizo su propuesta al Congreso, en consecuencia se adiciona y se reforma pasando de cinco a diez fracciones para quedar como sigue:

“Artículo 115 Constitucional.- Los estados adoptaron 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:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia 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 periodo

¹²⁶ Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. México. Porrúa. 1995. p. 97.

inmediato. Las personas que por elección directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que haya estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entrase en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los concejeros Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejaren de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia.*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastros.*
- g) Calles, parques y jardines.*
- h) Seguridad pública y tránsito, y*
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

IV. 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, en todo caso:

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

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.

b) *Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los Estados.*

c) *Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.*

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas leyes locales, no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios están exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de las zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad

demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales, será directa y en términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo, en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Solo podrán ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cincuenta años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue de cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los Diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expedirán sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores, así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores; y

X. La Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de estos el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la presentación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.¹²⁷

Las causas que motivaron a esta reforma fueron principalmente el excesivo poder del de la federación y de las entidades federativas a los municipios en el aspecto económico.

Las reformas significativas se centran en los siguientes aspectos: se estableció la autonomía jurídica del ayuntamiento, se dictaron las bases para la suspensión y desaparición del ayuntamiento, se enumeraron los servicios públicos, se legalizó la representación proporcional de los miembros del ayuntamiento y normaron las relaciones laborales entre estos y el Ayuntamiento.

Novena reforma, de fecha 17 de marzo de 1987, tuvo como objetivo “cambiar el artículo 116 Constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones

¹²⁷ Quintana Roldan, Carlos F. Op. cit. 116. p. 593-604.

*de materia municipal. Por virtud de esta reforma, el precepto citado se integró en ocho fracciones, que es como se encuentra el texto vigente”.*¹²⁸

El artículo 115 se consagró para regular los asuntos municipales exclusivamente, por lo que se incorporó al artículo 116 constitucional disposiciones en relación a los gobernadores y diputados locales.

La décima reforma, de fecha 23 de diciembre de 1999, fue el producto de un amplio consenso de las fuerzas políticas integradas en el Congreso de la Unión.

Establece al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; se señalan reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del municipio; detalla con mayor precisión las funciones y servicios públicos a cargo del municipio; finalmente precisa de mejor manera los aspectos hacendarios.

Quedó de la siguiente manera:

| Texto Anterior | Texto Reformado |
|---|---|
| <i>Art. 115.- Los Estados adoptaran, 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 siguientes bases:</i> | |
| <i>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del</i> | <i>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y</i> |

¹²⁸ Idem.

| | |
|--|---|
| <p><i>Estado.</i></p> | <p><i>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.</i></p> |
| <p><i>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio</i></p> | |
| <p><i>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus</i></p> | |

| | |
|--|---|
| <p><i>miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.</i></p> | |
| <p><i>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en función los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.</i></p> | <p><i>En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.</i></p> |
| <p><i>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</i></p> | <p><i>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederán según lo disponga la ley.</i></p> |
| <p><i>II. Los municipios estarán investidos de Personalidad Jurídica y manejaran su Patrimonio conforme a la ley.</i></p> | |
| <p><i>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen Gobierno y los</i></p> | <p><i>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</i></p> |

| | |
|--|--|
| <p><i>reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</i></p> | <p><i>reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</i></p> <p><i>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</i></p> <p><i>a) 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.</i></p> <p><i>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.</i></p> <p><i>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo</i></p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | <p>de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.</p> <p>d) 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</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p> |
| <p>III. Los municipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> | <p>III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> |
| <p>a) Agua potable y alcantarillado.</p> | <p>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado,</p> |

| | |
|---|---|
| | <i>tratamiento y disposición de sus aguas residuales.</i> |
| <i>b) Alumbrado Público.</i> | <i>b) Alumbrado Público.</i> |
| <i>c) Limpia.</i> | <i>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.</i> |
| <i>d) Mercados y centrales de abasto.</i> | <i>d) Mercados y centrales de abasto.</i> |
| <i>e) Panteones.</i> | <i>e) Panteones.</i> |
| <i>f) Rastro.</i> | <i>f) Rastro.</i> |
| <i>g) Calles, parques y jardines.</i> | <i>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.</i> |
| <i>h) Seguridad Pública y tránsito.</i> | <i>h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.</i> |
| <i>i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</i> | <i>i) ...</i> |
| | <i>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</i> |
| <i>Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.</i> | <i>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. En este caso y</i> |

| | |
|--|---|
| | <p><i>tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;</i></p> |
| <p><i>IV.- 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:</i></p> | <p><i>IV.-...</i></p> |
| <p><i>a) Percibirán las contribuciones, 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.</i></p> | <p><i>a) ...</i></p> |
| <p><i>Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las</i></p> | |

| | |
|--|--|
| <i>fundaciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</i> | |
| <i>b) 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.</i> | <i>b) ...</i> |
| <i>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</i> | <i>c) ...</i> |
| <i>Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales ni privadas. Solo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</i> | <i>Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</i> |
| | <i>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,</i> |

| | |
|--|--|
| | <i>contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base el cobro de las construcciones sobre la propiedad inmobiliaria.</i> |
| <i>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso (sic), serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</i> | <i>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</i> |
| | <i>Los recursos que integran la hacienda municipal será ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;</i> |
| <i>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y</i> | <i>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</i> <i>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</i> <i>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</i> <i>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</i> |

| | |
|---|---|
| <p><i>participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</i></p> | <p><i>proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;</i></p> <p><i>d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;</i></p> <p><i>e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;</i></p> <p><i>f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;</i></p> <p><i>g) Participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;</i></p> <p><i>h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y</i></p> <p><i>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</i></p> <p><i>En lo conducente y de conformidad a los artículos 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</i></p> |
| <p><i>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más entidades federativas formen</i></p> | <p><i>VI. ...</i></p> |

| | |
|--|---|
| <p><i>o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</i></p> | |
| <p><i>VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</i></p> | <p><i>VII. La Policía Preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, los términos del Reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;</i></p> |
| <p><i>VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</i></p> | <p><i>VIII. ...</i></p> |
| <p><i>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</i></p> | |

| | |
|-----------------|---|
| reglamentarias. | |
| IX. (Derogada) | IX. ... |
| X. (Derogada) | X... |
| | <p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS:</p> <p><i>Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.</i></p> <p><i>Artículo Segundo.- Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.</i></p> <p><i>En tanto se realizarán las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuaran aplicando las disposiciones vigentes.</i></p> <p><i>Artículo Tercero.- Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios estos podrán asumirlos, previa aprobación del Ayuntamiento.</i></p> |

Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la Legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o presentándose en los términos y condiciones vigentes.

Artículo Cuarto. Los estados y municipios realizaran los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen

| | |
|--|---|
| | <p><i>celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.</i></p> <p><i>Artículo Quinto.- Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptaron las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de propiedad y equidad.</i></p> <p><i>Artículo Sexto. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetaran los derechos y obligaciones contraídas previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.¹²⁹</i></p> |
|--|---|

En esta modificación se hizo un reconocimiento del municipio como orden de gobierno con autonomía jurídica y se establecieron competencias tanto a nivel

¹²⁹ Quintana Roldan, Carlos F. Op. cit. 116. p. 102, 633-642.

federal como municipal, se hicieron modificaciones en los servicios públicos, así como en materias de desarrollo urbano y ecología.

Reforma décima primera de 14 de agosto de 2001, se refiere a la denominada ley indígena. Al respecto se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115, que señala:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”¹³⁰

2.2. HISTORIA DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA DE 1977 AL 20 DE JULIO DE 2007

2.2.1. REFORMA POLÍTICA CONSTITUCIONAL DE 1977

Desde 1977, junto con otros artículos de la constitución y en el marco de la denominada “reforma política”, se modificó el artículo sexto constitucional para añadirle lo siguiente: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*. Esta importante adición suscitó en su momento un amplio debate sobre su contenido y alcance que con el tiempo ha sido aclarado, de tal manera que ahora entendemos con mucha claridad cuál es el contenido de esa reforma.

2.2.2. PROMULGACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

La Ley surge a partir de dos propuestas que se presentaron al Congreso en 2001, la primera fue producto del Grupo Oaxaca, una coalición de la sociedad civil, ésta se presentó ante el Congreso el 6 de octubre; el 6 de diciembre fue adoptada y apoyada por miembros de todos los partidos con representación en la Cámara de

¹³⁰ Ibidem. p. 103.

Diputados. La segunda propuesta la presentó al Congreso el 30 de abril de 2002 después de la aprobación de la iniciativa por unanimidad en ambas cámaras del Congreso mexicano, se publicó el 11 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto a través del cual se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2.2.3. REFORMA AL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL DEL 20 DE JULIO DE 2007

2.2.3.1. DECLARACIÓN DE GUADALAJARA

EL 22 de noviembre de del año 2005 se firmó un documento conocido como la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico completo sobre las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en toda la República, estos requisitos se hacían consistir en lo siguiente:

- *“Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.*
- *Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.*
- *Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.*
- *Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.*
- *Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.*
- *La obligación de todos los órganos políticos de transparentar los principales indicadores de gestión.*

- *Asegurar la protección de los datos personales.*”¹³¹

2.2.3.2. XXVII REUNIÓN ORDINARIA DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES

Con el impulso de la Declaración de Guadalajara el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Guanajuato en el año de 2006, donde el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública expuso que:

“En México el acceso a la información, fue engendrado por el consenso de todos los partidos políticos. La Ley Federal de Transparencia tuvo un nacimiento unánime. Este hecho explica su fortaleza y también, su expansión a lo largo y ancho de la República. Aunque no existía ninguna obligación expresa, hoy, 28 Estados de la república tiene en marcha una ley de transparencia y cuatro más ya la discuten en sus Congresos, precisamente porque estas leyes y este derecho no son el monopolio de ningún partido, no de ningún gobierno, sino el síntoma de un acuerdo verdaderamente nacional. Por eso la transparencia no se ha quedado como una idea genial de una administración, sino que le hemos convertido en un derecho individual, en una rama de nuestra legislación, al mismo tiempo que en una política pública.

Gobiernos estatales del PRI, del PAN, del PRD y de otros partidos, legislaturas locales, ciudades, capitales, municipios, responden a la exigencia y se incorporan al torrente de esta construcción legal e institucional que ha dejado una huella más profunda y duradera de lo que se preveía hace apenas algunos años, justamente porque se transformó en un derecho y una política asociada a la democratización...No obstante, estamos apenas en el comienzo de un largo

¹³¹ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, Febrero 2007, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, recuperado el 10 de enero de 2012: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/DictamenCamaraDiputados.pdf>.

*camino. Hay que decirlo con todas sus letras: la apertura no ha sido tersa ni indolora ni homogénea en nuestro país. Detrás del propósito general de la transparencia, han surgido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas muy diferentes que al comenzar el año 2006, representan ya todo un tema de la agenda política nacional...El panorama que muestra las 28 legislaciones estatales y la federal misma, es incipiente, incompleta y fragmentaria. No podemos hablar aún de un criterio compartido por todas las entidades ni tampoco de una política madura que recorra ya la geografía política del país”.*¹³²

Los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la CONAGO.

2.2.3.3. INICIATIVA DE CHIHUAHUA

El 10 de noviembre de 2006 se publicó la iniciativa de Chihuahua, en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en aquella entidad. Al pronunciarse esta iniciativa se sostuvo que si bien es cierto la transparencia y el acceso a la información han constituido una importante conquista en la sociedad y la política mexicana, también es cierto que se necesita recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en materia de transparencia y acceso a la información pública que permitan construir las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información pública. De manera particular los principios que en la materia se propusieron fueron los siguientes:

- *“Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.*
- *Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos.*

¹³² Idem.

- *Un procedimiento expedito para el acceso a la información.*
- *Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.*
- *Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.*
- *Prueba de daño y de interés público.*
- *Sanciones administrativas para los servidores públicos.*
- *Obligación de proporcionar información.*
- *La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.*
- *Protección de la vida privada.*¹³³

2.2.3.4. ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA LX LEGISLATURA

El 16 de noviembre de 2006, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y a la transparencia. El acuerdo fundamentalmente “*expone la necesidad de llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información.*”¹³⁴

El 28 de noviembre el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, en cuyo texto se argumenta la necesidad de la reforma al artículo sexto de la Constitución, en atención al problema de la heterogeneidad en las leyes de transparencia en México. Las consideraciones de dicho acuerdo fueron las siguientes:

¹³³ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, Febrero 2007, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. cit. 128.

¹³⁴ Idem.

“1.- Que mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se adicionó el artículo 6 de la Constitución mexicana, para consagrar el derecho a la información como una garantía individual. (Hoy derechos fundamentales).

2.- Que nuestro país ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tanto vinculatorios como declarativos, en los que se señala el derecho a la información como un derecho universalmente reconocido e inherente a los regímenes democráticos.

3.- Que el derecho a la información, en tanto garantía fundamental de toda persona, implica el derecho al acceso a los archivos, registros y documentos públicos; el derecho a escoger de entre las fuentes que generan dicha información, las libertades de expresión y de imprenta; el derecho de asociación con fines informativos, así como el derecho a recibir información objetiva, completa y oportuna, es decir, el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.

4.- Que ante el impulso de la sociedad y el conjunto de la voluntad en los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, se expidió en el año de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es –como su denominación lo establece- de carácter federal, es decir, que establece derechos, facultades y obligaciones exclusivamente para órganos federales.

5.- Que la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha tenido resultados benéficos importantes para fomentar la eficiencia en la administración pública y la rendición de cuentas, además de construir un mecanismo inmejorable para el combate a la corrupción y, por ende, contribuye a la construcción de un estado más democrático y justo en todos los ámbitos de gobierno.

6.- *Que en las entidades federativas es deseable que las legislaciones en la materia busquen establecer principios fundamentales y generales para lograr una homologación del derecho de acceso a la información y que los particulares tengan garantías en el ejercicio del mismo.*

7.- *Que legislar y fortalecer los instrumentos y mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, otorga a los gobernados herramientas indispensables para llevar a cabo un control social de los órganos del estado y para evaluar a sus gobernantes, contando con elementos objetivos de juicio para hacerlo, además de que genera realmente una ciudadanía responsable y participativa que exige rendición de cuentas a sus gobernantes.*

8.- *Que la protección, respeto y eficacia de un derecho fundamental requiere su fortalecimiento y revisión de las nuevas experiencias, cambio y evolución de nuestra sociedad.*

9.- *Que a la fecha se han presentado diversas iniciativas por parte de Diputados de diversos grupos parlamentarios, a efecto de ensanchar y perfeccionar el derecho a la información, así como los instrumentos y medios para hacerlo efectivo.*

10.- *Que en fecha reciente, gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso la información, misma que es coincidente con la visión que al respecto ha manifestado el órgano responsable de tutelar dicho derecho en el ámbito federal.”¹³⁵*

¹³⁵ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, Febrero 2007, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. cit. 128.

El 13 de diciembre de 2006, después de la exposición de la Iniciativa Chihuahua por parte del Gobernador del estado del mismo nombre, el Presidente de la Junta de Coordinación Política, se comprometió a presentar la Iniciativa ante el pleno de la Cámara como una propuesta plural de los integrantes de la Junta y en ese sentido, el 19 de diciembre se presentó en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados la Iniciativa que buscaba reforma el artículo sexto constitucional, enviándola a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y el 7 de febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales en conjunto con la Comisión de la Función Pública, y las aportaciones de algunos integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a Información Pública, y otros expertos, comenzó a trabajar en la elaboración de una propuesta de reforma al artículo 6º constitucional, apegándose a los principios emitidos en la Iniciativa Chihuahua.

La materia de la iniciativa de reforma al artículo 6º constitucional fue el derecho a la información como un derecho fundamental constitucionalmente reconocido, por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (el derecho a saber y a acceder a la información que detentan los entes públicos) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático.

Esta iniciativa nació después de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional, luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federales como estatales, es decir, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

Las adiciones, que ya se han revisado con antelación, realizadas al artículo sexto constitucional sigue, en términos generales, el esquema que contiene el artículo

41 del mismo ordenamiento en materia electoral; es decir, la Constitución establece los estándares mínimos que deben organizar la materia, dejando a la federación, los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, la capacidad para establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen la efectividad del sufragio, en su caso, y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el otro. Así, se permite que esos órdenes de gobierno puedan y deban precisar lo conducente (incluso ampliarlo), ya sea en la legislación vigente o en aquella que en su momento deberán reformar o expedir, de forma tal que expresen mejor las condiciones específicas aplicables a cada una de ellas.

Se trata de garantizar sin evasivas un derecho fundamental y que por tanto, corresponde a las legislaturas, federales y estatales, el desarrollo el contenido de esas leyes. La iniciativa, parte de la convicción inequívoca de establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

En esta materia, los procedimientos resultan decisivos, y por eso la redacción no podía limitarse solamente a una enunciación ortodoxa de los principios. En los requisitos para solicitar información, en el costo de la reproducción de documentos, en la falta de medios electrónicos para consultar a los gobiernos, en la inexistencia de autoridades que corrijan a otras autoridades y garanticen la apertura informativa, en la ausencia de plazos perentorios para entregar la información, etcétera, se ha jugado la vigencia práctica –o la inutilidad y el fracaso– de las distintas leyes de transparencia en México. Por eso, resultaba obligado colocar en los mínimos constitucionales, también a los mecanismos y procedimientos indispensables.

CAPITULO 3

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO FEDERAL Y ESTATAL

3.1. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO FEDERAL

Las democracias modernas no solo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar las gestiones gubernamentales y el desempeño de los servidores públicos.¹³⁶

En 2002 se abrió un escenario que propició las condiciones para avanzar hacia la transparencia en la administración pública y brindar de esa forma un nuevo perfil al servicio público acorde con un sistema democrático.

En ese año, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las leyes locales de la materia en distintas entidades federativas, México emprendió un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, una nueva forma de la función pública, con las puertas abiertas de cara a la sociedad.

La aprobación de una ley de transparencia y acceso a la información tuvo implicaciones políticas pero también buscó que con el tiempo se transformara la relación tradicional al interior del aparato burocrático y de éste con la sociedad.

¹³⁶ Cfr. Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, México: poliarquía en construcción*. México. Universidad Iberoamericana. 2004.

3.1.1. LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, se desarrolla en dos dimensiones esenciales. La primera proviene de una exigencia democrática: que el espacio gubernamental sea efectivamente público, de todos, sin privilegios ni prebendas particulares en el ejercicio del gobierno. La segunda, de una exigencia civilizatoria: una sociedad y un estado que saben respetar entre lo público y lo estrictamente privado.

A partir del 12 de junio del 2003 esta Ley obliga al gobierno a abrir sus archivos y su finalidad es que toda persona pueda solicitar, de forma rápida y sencilla, cualquier documento que contenga información pública que obre en los archivos de las instituciones del gobierno federal.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ofrece canales rápidos y simples para que el derecho de acceso a la información sea ejercido sin obstáculos por cualquier persona, desde el lugar en que se encuentre -ya sea a través de internet, vía telefónica o ante las unidades de enlace- y para los fines que desee. Lo anterior va de la mano con la reciente reforma al artículo 6º constitucional, publicada el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, de la que hablamos con anterioridad.

La Ley no prejuzga la naturaleza jurídica de las personas ni sus intenciones como solicitantes, únicamente define el carácter de la información: si la información gubernamental es pública, entonces cualquiera la puede tener.

La entrada en vigor de esta Ley y de su marco jurídico asociado constituye un salto cualitativo en la construcción democrática del país, pues su tema esencial ya no alude a las formas de representación y de acceso al poder, sino a la calidad

democrática de su ejercicio. La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, constituye una reforma democrática de "*segunda generación*", donde los temas del tipo de gobierno, el estado de derecho y la rendición de cuentas se colocan en primer plano para beneficio de los gobernados.

Con la entrada en vigor de esta Ley, las decisiones, omisiones, y acciones emprendidas por los servidores públicos, están sujetas al escrutinio de cualquier persona en el momento en que lo requiera. Gracias a ella, existen cada vez más observadores que pueden estar atentos y contar con todas las herramientas para solicitar esa información, lo que ha generado un nuevo contexto de exigencia a todos los servidores públicos de México en el ejercicio de sus funciones.

Al mismo tiempo, la Ley permite una discusión pública de mejor calidad, porque está respaldada por información fidedigna y accesible para todos, los datos son oficiales y se encuentran documentados y archivados, de manera tal que cualquiera puede tener acceso a los mismos para forjarse un juicio, una opinión o para tomar una decisión más informada.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se integra con 64 artículos, divididos en cuatro títulos. En el primer título, especifica las disposiciones generales para los sujetos obligados, se detalla la información que están obligados a poner a disposición del público y actualizar en sus portales de internet, prevé las disposiciones mínimas respecto a la protección de la información clasificada como reservada y confidencial, y las cuotas de acceso a la información, mismo que no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y en su caso únicamente se cobrará el costo del envío, ya que uno de los principios fundamentales de este derecho es precisamente, la gratuidad del mismo.¹³⁷

¹³⁷ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

El título segundo, establece los mecanismos estructurales al interior de los sujetos obligados del poder ejecutivo federal que garantizan el derecho que toda persona tiene al acceso a la información pública y sus datos personales. El primero de ellos es la unidad de enlace y el segundo un comité de información. La unidad de enlace es el vínculo entre la dependencia o entidad pública y el solicitante de información. Por su parte, el comité de Información es el órgano colegiado encargado de vigilar el exacto cumplimiento de la Ley, en particular es el encargado de resolver si se niega el acceso a la información, de clasificarla como de acceso restringido o bien de declarar la inexistencia de la misma.¹³⁸

Es importante señalar que la propia Ley, en su artículo 31 sustrae de la autoridad de dichos comités a ciertos órganos, organismos o unidades administrativas, tales como: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada, el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada, o bien, las unidades administrativas que los sustituyan.¹³⁹ Lo cual, evidentemente por la relevancia de sus decisiones o actuaciones, resultaría importante que la negativa al acceso de la información, no dependiera de una sola persona (el titular) si no de un cuerpo colegiado (comité de información), como en el resto los sujetos obligados.

En este título, surge el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)¹⁴⁰ como órgano garante del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y señala las bases del procedimiento para que los particulares puedan acceder a la información en posesión de las dependencias o las entidades gubernamentales.

¹³⁸ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

¹³⁹ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo 31.

¹⁴⁰ A partir del 5 de julio de 2010, se denomina "Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos", derivado de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. Antes de dicha publicación se denominaba Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La Ley, en su artículo 40 establece el procedimiento de acceso a la información que en términos consiste en lo siguiente:

1. Cualquier persona puede presentar una solicitud de acceso a la información a la dependencia o ente público de su interés.
2. Esto lo puede hacer, ya sea acudiendo directamente o a través de un representante en el domicilio de la unidad de enlace de la dependencia o entidad que corresponda, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados; por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo; y a través del sistema electrónico INFOMEX.¹⁴¹

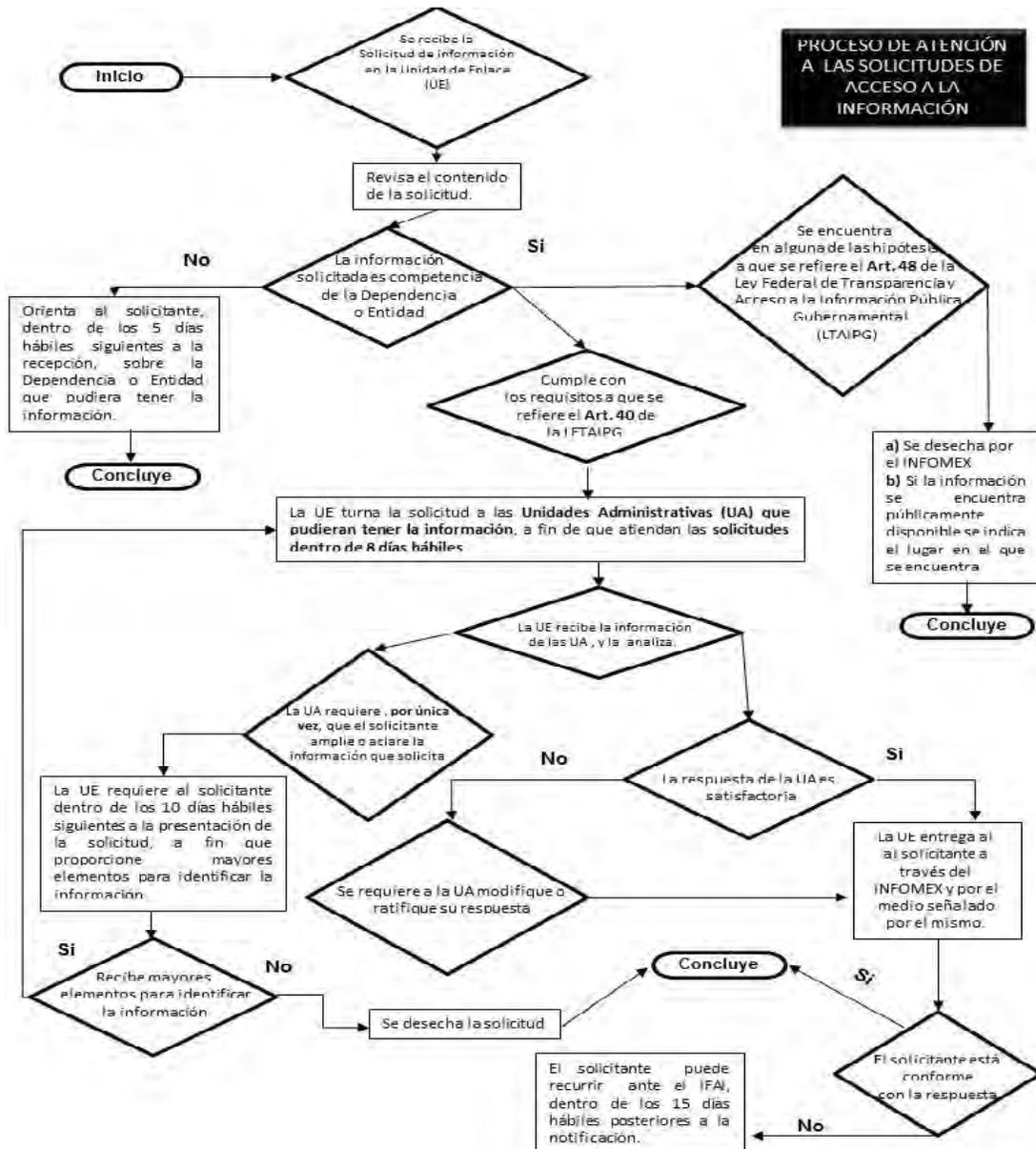
La solicitud puede ser a través de un escrito libre o en los formatos aprobados por el IFAI, en el que debe señalar: su nombre y domicilio o cualquier medio para recibir notificaciones (un correo electrónico por ejemplo); la descripción clara y precisa de los documentos que solicita, así como cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda; la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información.

3. Una vez recibida la solicitud de acceso a la información pública, debe ser atendida en un plazo no mayor a 20 días hábiles, contados desde la presentación de aquella.
4. Una vez revisada la información solicitada y la respuesta de éste, en caso de ser necesario, el Comité de Información de la dependencia o entidad, deberá resolver si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o revoca la clasificación y concede el acceso a la información.
5. El medio de defensa que tiene el solicitante en caso de que no estuviera conforme con la respuesta que la dependencia o el ente le notifiquen en atención a su solicitud, por la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, entre otros, es el recurso de revisión que puede ser interpuesto por sí mismo o a través de su

¹⁴¹ Es la herramienta electrónica establecida por el IFAI para que toda persona pueda solicitar información a cualquier dependencia o entidad.

representante, ante el IFAI o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

En términos generales las unidades de enlace atienden las solicitudes de acceso a la información pública como se observa en el siguiente diagrama de flujo:



La Ley otorga la facultad de que los sujetos obligados establezcan los procedimientos internos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información que reciben.¹⁴²

La Ley confirma el principio consagrado en el artículo 6, apartado A, fracción III de nuestra Carta Magna, al indicar que en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

El título tercero, se preocupa por establecer los lineamientos para que los entes públicos gubernamentales que no corresponden al Poder Ejecutivo Federal, puedan también ser sujetos obligados a la observancia de esa Ley, dichos entes públicos son:

1. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación;
2. El Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral;
3. Los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.

Indicando que esos entes públicos, tienen la facultad de, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a

¹⁴² Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo 28 fracción V.

los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley.¹⁴³

Es importante señalar que aún y cuando la Ley les otorga dicha facultad, estos sujetos obligados en las disposiciones que se emitan deben considerar: la existencia de las unidades de enlace o sus equivalentes, el comité de información o su equivalente, las unidades administrativas responsables de publicar información en sus portales de internet, los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial, el procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, una instancia interna responsable resolver los recursos y en general atender a las consideraciones mínimas para aplicar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El título cuarto versa sobre las responsabilidades y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, son sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las infracciones previstas por la Ley en su mayoría, son consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Una vez emitida la Ley, se presentaron una serie de retos para ver materializado efectivamente el derecho sustantivo contenido en ese cuerpo normativo, señalando plazos de cumplimiento; el primero de ellos, fue el que indicó que a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley, los sujetos obligados colocarían en sus portales de internet la información pública de oficio; se obligó también a que los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, designaran la unidad de enlace y a los miembros de los comités

¹⁴³ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo 61.

referidos en la Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de dicho ordenamiento, y los obligó a que en el mismo tiempo iniciaran funciones.¹⁴⁴

Asimismo, los obligó a notificar dicha situación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, quien a su vez debería publicar la lista de unidades de enlace en el Diario Oficial de la Federación.¹⁴⁵

A fin de que la conformación de las estructuras antes mencionadas no significara erogaciones adicionales, y por lo tanto “pretextos” para su incumplimiento, la Ley dispuso que se hiciera con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados.¹⁴⁶

Los sujetos obligados, distintos al poder ejecutivo, como lo señala la Ley, estuvieron constreñidos a publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la misma.¹⁴⁷

Un plazo de suma trascendencia, fue el que obligó al Ejecutivo Federal a expedir el Reglamento de dicha Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor. El mismo plazo señaló al Instituto para que expidiera su reglamento interior y para que los particulares pudieran presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales.¹⁴⁸

Para 2003 y 2004, el IFAI así como todos los sujetos obligados de la Ley, habían cumplido satisfactoriamente con todas las disposiciones que los artículos

¹⁴⁴ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo Tercero Transitorio.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo Cuarto Transitorio.

¹⁴⁸ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículos Sexto, Séptimo, Octavo Transitorios.

transitorios de esa Ley.¹⁴⁹ Con ello, se marcó el inicio de una nueva etapa en la democratización de nuestra vida política. La Ley hizo operativo un principio básico de la democracia: el ciudadano tiene derecho a preguntar, y el servidor público está obligado a responder. El gobierno mexicano se obligó a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados de gestión entre muchas otras cosas más. A partir de ese momento, las personas pudieron empezar a conocer toda la información en poder de los entes públicos y evaluar mejor a sus gobernantes; se hizo del acceso a la información y la transparencia, una herramienta que al día de hoy contribuye a reducir la impunidad y la corrupción. Con esto la relación entre gobernados y gobernantes se transformó de manera esencial.

3.1.2. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que como se mencionó, se encuentra regulado en el título segundo de la Ley, en los artículos 33 al 39.

El IFAI, surge como un órgano con autonomía operativa, para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Se integra por cinco comisionados, quienes son nombrados por el titular del poder ejecutivo federal, y duran en su encargo siete años.¹⁵⁰

Una característica fundamental del IFAI, es que para efectos de sus resoluciones, no está subordinado a autoridad alguna, adopta sus decisiones con plena

¹⁴⁹ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *2º Informe de Labores al Congreso de la Unión 2003-2004*. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web del IFAI: [http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2011.aspx.p.8, 19 a 27 y 70](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2011.aspx.p.8,19%20y%2070)

¹⁵⁰ Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículos 33 y 34.

independencia y se le permite contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Instituto es presidido por un Comisionado, quien tiene la representación legal del mismo y permanece en su encargo por un periodo de dos años, que puede ser elegido una vez más por los comisionados.¹⁵¹

El IFAI, cuenta con la atribución de interpretar la Ley de la materia, desde luego teniendo como base el artículo sexto constitucional; también conoce y resuelve los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; establece y revisa los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; vigila y, en caso de incumplimiento, hace las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo referente a la información pública de oficio; orienta y asesora a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información; establece 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; difunde entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, así como sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla; elabora y publica estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia; coopera con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas que impulsen el ejercicio de este derecho.¹⁵²

Además de garantizar el acceso a la información pública, el IFAI tiene entre sus principales atribuciones proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos adscritos al poder público. De esta forma, el Instituto es la autoridad en la materia para todas las

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Véase. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo 37.

entidades del gobierno federal y a su vez es el interlocutor esencial para cualquier persona, ya que resuelve sobre las negativas de acceso a la información.

Con dichas facultades, se ha evitado que las dependencias puedan discrecionalmente reservar la información en su poder, sin que haya un tercero que pueda opinar respecto a la clasificación de la información.

El IFAI cuenta con la facultad de conocer sin restricciones la información que posea una dependencia gubernamental, sin importar que los entes públicos hayan clasificado la información como confidencial o reservada, algunos han considerado que esa es una facultad cuasi-jurisdiccional; sin embargo, es importante señalar que el IFAI como todo órgano público, también se encuentra obligado a proteger los datos personales que derivado de sus funciones obren en sus archivos, en ese sentido, el manejo de la información clasificada al momento de substanciar un recurso de revisión, es absoluta responsabilidad del IFAI y debe tener todas las medidas de seguridad necesarias para que el derecho a la privacidad no sea vulnerado en el afán de garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Considero que a pesar de las críticas formuladas al IFAI por el presupuesto asignado al momento de su creación y de su estructura, se ha posicionado como un órgano veraz para garantizar el derecho de acceso a la información pública y se ha convertido en una verdadera autoridad en materia de transparencia y acceso a la información. Tan es así, que el 5 de julio de 2010, se ampliaron sus atribuciones al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, mismo que en su artículo 38 otorga al IFAI, la obligación de difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en esa Ley y que deriven de la misma.

Es decir, nuevamente se confía al IFAI un tema tan relevante como es la protección de los datos personales, ahora no solo en posesión de los entes públicos, sino también de los particulares, lo que a nivel institucional significa un amplio reconocimiento, en cuanto a su funcionamiento y resultados.

3.2. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO ESTATAL

Analizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en las entidades federativas no es tarea fácil, dada la diversidad de organizaciones al interior de la administración pública estatal, máxime cuando dicho ejercicio lo han ido desarrollando de forma distinta a través de los años. Podemos diferenciar dos periodos: el primero de ellos surge a partir de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002; el segundo, inicia con la reforma del artículo sexto constitucional que tuvo lugar en julio de 2007.

En la primera etapa, algunos legislativos locales reaccionaron a semejanza del gobierno federal y decidieron copiar el modelo de la ley de transparencia federal y trasladarla a los gobiernos locales; sin embargo, como era de esperarse, no existía uniformidad legislativa.

Las reformas al artículo 6º constitucional de julio de 2007, representaron uno de los cambios organizacionales más relevantes en la historia moderna de la administración pública en México y en especial, en materia de transparencia y acceso a la información pública, ya que, como se ha dicho, establece las bases fundamentales de ese derecho, que homologaron los criterios para su ejercicio y protección.

Es importante tener presente estos dos periodos ya que a continuación se presentarán datos relevantes tanto de uno como del otro.

3.2.1. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LOS ESTADOS

Desde 2002 hasta 2007, las leyes en materia de derecho de acceso a la información pública se observaban de la siguiente manera:¹⁵³

| Ámbito de aplicación | Denominación oficial | Fecha de publicación | Vigencia Ley a partir de | Ejercicio del derecho desde | Artículos en ley | Artículos transitorios | Reglamento de la Ley |
|----------------------|--|----------------------|--------------------------|---|------------------|------------------------|----------------------|
| Federal | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental | 11-Jun-02 | 12-Jun-02 | 12-Jun-03 | 64 | 11 | 11-Jun-03 |
| Aguascalientes | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes | 22-May-06 (2) | 1-Ago-06 | 1-Feb-07 | 74 | 10 | No se ha promulgado |
| Baja California | Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. | 12-Ago-05 | 13-Ago-05 | 13-Feb-06 | 46 | 7 | No se ha promulgado |
| Baja California Sur | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur | 20-Mar-05 | 1-Ene-06 | 1-Ene-06 | 72 | 6 | No se ha promulgado |
| Campeche | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche. | 21-Jul-05 | 22-Jul-05 | 22-Dic-06 | 81 | 6 | No se ha promulgado |
| Chiapas | Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas | 12-Oct-06 | 13-Oct-06 | 1-Sep-07 | 67 | 8 | 07-Dic-06 |
| Chihuahua | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua | 15-Oct-05 | 16-Oct-05 | 01-Ene-07 | 89 | 6 | 30-Dic-06 |
| Coahuila | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza. | 04-Nov-03 | 12-Mar-04 | 01-Dic-04 | 71 | 4 | 13-Ene-06 |
| Colima | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima. | 01-Mar-03 | 02-Mar-03 | 02-Mar-04. | 52 | 7 | No se ha promulgado |
| Distrito Federal | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. | 08-May-03 | 09-May-03 | 01-may-04 | 78 | 10 | No se ha promulgado |
| Durango | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. | 27-Feb-03 | 28-Feb-03 | 28 Ago 04 gobierno estatal y 28 Feb 05 municipios | 59 | 7 | 26-Ago-04 |

(2) Es la segunda ley en materia de transparencia que se emite en el estado.

¹⁵³ Centro de Investigación y Docencia Económica, *Métrica de la Transparencia 2010*. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web <http://metricadetransparencia.cide.edu/>.

| | | | | | | | |
|------------|---|--------------|-----------|--------------|-----|----|---------------------------------|
| Guanajuato | Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. | 29-Jul-03 | 02-Ago-03 | 31-Ago-04 | 57 | 7 | No se ha promulgado |
| Guerrero | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero | 14-Oct-05 | 11-Feb-06 | 11-Jun-06 | 66 | 7 | No se ha promulgado |
| Hidalgo | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo | 29-Dic-06 | 30-Dic-06 | 15-Jun-08 | 118 | 5 | No se ha promulgado |
| Jalisco | Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. | 6-Ene-05 (2) | 22-Sep-05 | 22-Sep-02* | 111 | 8 | No se ha promulgado |
| México | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México | 30-Abr-04 | 1-May-04 | 25-Jul-05 | 85 | 9 | 18-Oct-04 |
| Michoacán | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. | 28-Ago-02 | 20-Feb-03 | 20-Feb-04 | 59 | 7 | Para el Ejecutivo: 12-Abr-04 |
| Morelos | Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos. | 27-Ago-03 | 28-Ago-03 | 28-Ago-04 | 139 | 10 | 27-Ago-04 |
| Nayarit | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. | 16-Jun-04 | 17-Jun-05 | 17-Jun-05 | 61 | 8 | 15-Ago-05 |
| Nuevo León | Ley de Acceso a la Información Pública. | 21-Feb-03 | 21-Feb-03 | 01-Sep-03 | 50 | 2 | No se ha promulgado |
| Oaxaca | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca | 16-Sep-06 | 16-Mzo-08 | 16-Mzo-08 | 56 | 7 | No se ha promulgado |
| Puebla | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. | 16-Ago-04 | 17-Ago-04 | 18 de Feb-06 | 56 | 7 | No se ha promulgado |

*La fecha de inicio de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el estado de Jalisco, corresponde a la ley publicada el 22 de enero de 2002.

| | | | | | | | |
|-----------------|--|---------------|-------------|----------------------------------|-----|----|---------------------|
| Querétaro | Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro. | 27-Sep-02 | 28-Sep-02 | 01-Abr-03 | 40 | 7 | 15-Ago-03 |
| Quintana Roo | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. | 31-May-04 | 1-Jun-04 | 31-Jul-05 | 101 | 7 | No se ha promulgado |
| San Luis Potosí | Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí | 20-Mar-03 | 21-Mar-03 | 21-Mar-04 | 58 | 5 | No se ha promulgado |
| Sinaloa | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. | 26-Abr-02 | 27-Abr-02 | 27-Abr-03 | 62 | 7 | 25-Abr-03 |
| Sonora | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora | 25-Feb-2005 | 26-Feb-05 | 1-Ago-06 | 70 | 7 | No se ha promulgado |
| Tabasco | Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco | 10-Feb-2007 | 11-Feb-2007 | Un año después de la publicación | 72 | 9 | No se ha promulgado |
| Tamaulipas | Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas | 25-Nov-04 | 26-Nov-04 | 25-May-05 | 70 | 6 | 25-May-05 |
| Tlaxcala | Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala | 12-Ene-07 (2) | 16-Ene-07 | 13-Ago-05** | 94 | 8 | No se ha promulgado |
| Veracruz | Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave | 27-Feb-07 | 28-Feb-07 | 8-Oct-05*** | 27 | 6 | No se ha promulgado |
| Yucatán | Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán. | 31-May-04 | 4-Jun-04 | 4-Jun-05 | 57 | 13 | No se ha promulgado |
| Zacatecas | Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas. | 14-Jul-04 | 15-Jul-04 | 15-Jul-05 | 60 | 7 | No se ha promulgado |

**La fecha de inicio de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el estado de Tlaxcala, corresponde a la ley publicada el 12 de agosto de 2004.

*** La fecha de inicio de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el estado de Veracruz, corresponde a la ley publicada el 8 de junio de 2004.

Las entidades federativas fueron reaccionando poco a poco para ajustarse a esta nueva práctica democrática en nuestro país.

Como se observa, en 2002 entró en vigor la ley de los Estados de Querétaro, Sinaloa, Jalisco y Tlaxcala; en 2003 las de Colima, el Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León y San Luis Potosí; en 2004 entraron en vigor las leyes de Coahuila, el Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas; en 2005 las de Baja California, Campeche, Chihuahua, Nayarit y Sonora; en 2006 las de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero e Hidalgo; y en 2007 tomaron vida las leyes de Tabasco y Veracruz. Oaxaca, a pesar de haber publicado su Ley de Transparencia en 2006, entró en vigor hasta 2008.

Con la entrada en vigor de las leyes de transparencia estatales, México había dando un paso significativo en la materia; sin embargo, un momento decisivo fue cuando cada una de las unidades de enlace abrió sus puertas para que quien así lo quisiera pudiera ejercer su derecho de acceso a la información.

La reacción de las entidades federativas ante esta necesaria obligación fue la siguiente: Baja California Sur, Jalisco, Nayarit y Oaxaca, dispusieron dar paso al ejercicio del derecho de acceso a la información al mismo tiempo que entró en vigor su ley de transparencia; por su parte, estados como Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Querétaro y Tamaulipas, tuvieron como plazo entre 4 y 10 meses para que pudiera ejercerse el derecho; Colima, el Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, consideraron que un año era el plazo necesario para que se pudiera ejercer el derecho a la información; poco más de un año necesitaron Chihuahua, Durango, Hidalgo, el Estado de México, Puebla, Quintana Roo y Sonora; por último Tlaxcala requirió de 2 años y 7 meses para materializar este derecho.

A pesar de la visión legislativa referente al ejercicio del derecho de acceso a la información a través de la emisión de las leyes de transparencia correspondientes en cada entidad federativa y de los plazos establecidos para la puesta en operación de las unidades de enlace de cada uno de los entes públicos obligados, el derecho de acceso a la información pública en México, aún no conseguía el “musculo” necesario para coaccionar hacia el mismo rumbo a cada uno de los actores responsables de garantizar el pleno ejercicio de este derecho.

México no estaba preparado para el surgimiento de un derecho como éste y menos con la fuerza que llegó; por lo que, como era de esperarse, en su construcción habría obstáculos legales que el mismo legislador impondría en sus cuerpos normativos, contraviniendo la esencia del derecho mismo.

Es por ello que fue necesaria una reforma constitucional, que mejorara el musculo que nuestra propia Carta Magna para impulsar la uniformidad en las disposiciones normativas que garantizaran el efectivo derecho de acceso a la información en nuestro país.

A partir de 2007, al incluir el principio de máxima publicidad en la Constitución Federal, verdaderamente se buscó garantizar el derecho de toda persona a conocer el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno, obligándolos a emplear los instrumentos normativos, administrativos y organizacionales para hacer efectivo este mandato.

En su apartado de transitorios, la reforma estableció dos obligaciones trascendentales:

1.- “La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información

*pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto”.*¹⁵⁴

*2.- “La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos”.*¹⁵⁵

Con relación al cumplimiento de las obligaciones enmarcadas en dichos transitorios, es importante señalar que para 2010, las legislaciones en materia de transparencia de los 31 estados de la República y el Distrito Federal se observaron de la siguiente manera¹⁵⁶:

| Entidad Federativa | Año de la publicación de la primera ley | Número de reformas | Promulgación de la nueva Ley | Número de reformas | Ley Vigente |
|---------------------------|--|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------|--------------------|
| Aguascalientes | 26/08/2002* | 1 | 06/07/2009 | 1 | 23/11/2009 |
| Baja California | 12/08/2005 | - | - | - | 01/10/2010 |
| Baja California Sur | 20/03/2005 | 1 | 12/03/2010 | - | 12/03/2010 |
| Campeche | 21/07/2005 | 1 | - | - | 15/07/2009 |
| Chiapas | 12/10/2006 | 3 | - | - | 29/10/2008 |

*Ley abrogada

¹⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Artículo Segundo Transitorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

¹⁵⁵ Ibidem. Artículo Tercero Transitorio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

¹⁵⁶ Centro de Investigación y Docencia Económica, *Métrica de la Transparencia 2010*. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web <http://metricadetransparencia.cide.edu/>.

| Entidad Federativa | Año de la publicación de la primera ley | Número de reformas | Promulgación de la nueva Ley | Número de reformas | Ley Vigente |
|---------------------------|--|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------|--------------------|
| Chihuahua | 15/10/2005 | 1 | - | - | 05/07/2008 |
| Coahuila | 04/11/2003 | 1 | - | - | 26/06/2009 |
| Colima | 01/03/2003 | 3 | - | - | 05/07/2008 |
| Distrito Federal | 08/05/2003* | 6 | 28/03/2008 | 1 | 28/03/2008 |
| Durango | 27/02/2003* | 1 | 13/07/2008 | - | 12/07/2008 |
| Estado de México | 30/04/2004 | 4 | - | - | 24/07/2008 |
| Guanajuato | 29/07/2003 | 2 | - | - | 10/06/2008 |
| Guerrero | 14/10/2005* | - | 15/06/2010 | - | 15/06/2010 |
| Hidalgo | 29/12/2006 | - | - | - | 29/12/2006 |
| Jalisco | 22/01/2002* | 1 | 06/01/2005 | 3 | 12/06/2008 |
| Michoacán | 28/08/2002* | 1 | - | - | 16/07/2009 |
| Morelos | 27/08/2003 | 5 | - | - | 21/05/2009 |
| Nayarit | 16/06/04* | 2 | - | - | 29/05/2010 |
| Nuevo León | 21/02/03* | 1 | - | - | 30/09/2009 |
| Oaxaca | 16/09/2006 | 1 | 15/03/2008 | - | 15/03/2008 |
| Puebla | 16/08/2004 | 1 | - | - | 18/07/2008 |
| Querétaro | 27/09/2002 | 2 | - | - | 30/12/2008 |
| Quintana Roo | 31/05/2004 | 3 | - | - | 30/06/2009 |
| San Luis Potosí | 20/03/03* | 2 | 18/10/2007 | 2 | 06/06/2008 |
| Sinaloa | 26/04/2002 | 1 | - | - | 20/08/2008 |

*Ley abrogada

| Entidad Federativa | Año de la publicación de la primera ley | Número de reformas | Promulgación de la nueva Ley | Número de reformas | Ley Vigente |
|--------------------|---|--------------------|------------------------------|--------------------|-------------|
| Sonora | 25/02/2005 | 2 | - | - | 14/07/2006 |
| Tabasco | 10/02/2007 | 1 | - | - | 26/12/2007 |
| Tamaulipas | 05/07/2007 | 1 | - | - | 04/11/2009 |
| Tlaxcala | 12/01/2007 | 2 | - | - | 17/12/2009 |
| Veracruz | 27/02/2007 | 1 | - | - | 27/06/2008 |
| Yucatán | 31/05/2004 | 1 | - | - | 18/08/2008 |
| Zacatecas | 14/07/2004 | 1 | - | - | 30/08/2008 |
| Federación | 11/06/2002 | 2 | - | - | 06/06/2006 |

*Ley Abrogada

Como se observa, 17 entidades federativas acataron en un año o menos las disposiciones de la reforma constitucional, ya sea emitiendo nuevas leyes o bien, decretando reformas; 10 entidades federativas necesitaron más de un año y 4 entidades necesitaron más de dos años. De todas ellas, únicamente el Estado de Hidalgo, no ha modificado su ley de transparencia y acceso a la información pública desde su primera emisión que fue en diciembre de 2006, sin embargo su contenido cumple con las bases y principios establecidos en las siete fracciones que se adicionaron al artículo sexto constitucional en julio de 2007.

Con relación a la obligación contenida en el segundo artículo transitorio respecto a *“contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión”*, el IFAI reportó que al 31 de diciembre de 2009, a través del sistema INFOMEX, *“era posible hacer solicitudes a 17 entidades federativas, así como a 2,255 instituciones en los ámbitos federal, estatal y municipal, entre las cuales se encuentran secretarías de Estado, hospitales, institutos, congresos locales,*

*fideicomisos, fondos, museos, contralorías, partidos políticos, universidades, tribunales, procuradurías y policías”.*¹⁵⁷

Una vez revisado lo anterior, es importante hacer un estudio comparativo sobre las prácticas de transparencia para el ejercicio del derecho de acceso a la información en las entidades federativas con relación a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los parámetros para determinar las buenas prácticas de transparencia en los cuerpos normativos de los estados y el Distrito Federal, serán los principios básicos que la propia Carta Magna dispuso en 2007. En consecuencia, atenderemos los siguientes rubros:

- Sujetos Obligados,
- Procedimientos de acceso a la información y medios de impugnación,
- Información pública de oficio e información de acceso restringido,
- Normatividad en materia de archivos, y
- Sanciones.

Sujetos Obligados

Saber quiénes son los sujetos obligados es relevante, ya que con ello puedes determinar quién “sí” y quien “no” está obligado a transparentar sus actos. Nuestra Carta Magna da la pauta, y al respecto, señala como sujetos obligados a toda autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal.

Las legislaturas locales en general coinciden al enunciar con precisión a dichos sujetos:

¹⁵⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 7º Informe de Labores al Congreso de la Unión 2008-2009. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web del IFAI: <http://inicio.ifai.org.mx/Informes%202009/Informe%20al%20H%20Congreso%202009.pdf>. P. 8

- Los poderes del estado
- Organismos públicos autónomos
- Organismos públicos desconcentrados
- Organismos públicos descentralizados
- Las empresas de participación estatal
- Los fideicomisos públicos estatales y municipales
- Ayuntamientos y los órganos u organismos auxiliares que de él dependan

Y previendo la posibilidad de que alguno se pueda sustraer de esas definiciones, no omiten indicar que en general los organismos, institutos y/o personas, que ejerzan recursos públicos, deben ser considerados como sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información que se emitan.

A pesar de lo anterior, algunas entidades federativas, Baja California Sur por ejemplo, prefieren ampliar todavía más su margen de sujetos obligados y únicamente indican como tales a todas las entidades gubernamentales o de interés público.

Ocurre algo muy interesante con la regulación del poder judicial y legislativo para el cumplimiento de las leyes locales en materia de transparencia; y esto se observa más con el poder judicial, ya que generalmente las disposiciones en materia de transparencia que se refieren al poder legislativo, son un reflejo de la forma en que se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información en el poder ejecutivo; sin embargo, respecto al poder judicial casi nada se menciona en las leyes estatales con relación a la forma en que cumplirá con la obligación constitucional de garantizar el derecho de acceso a la información que detenta.

Esta regulación tiene su origen en la manera en que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, desde 2002, trazó las directrices en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Sin

embargo, con la reforma constitucional de 2007, el artículo 6º es puntual al indicar como sujetos obligados a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, por tal motivo, las disposiciones que regulan las obligaciones en materia de transparencia del poder judicial a nivel federal y estatal deberían ser igual de claras y uniformes que las dispuestas por las leyes aplicables para el poder ejecutivo y legislativo. Es decir, su regulación no debería prestarse a posibles prerrogativas, ya que la información que las autoridades judiciales detentan resulta igual de relevante que la información que poseen tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo y de igual forma es de suma importancia que cualquier persona pueda acceder a ella sin obstáculos legales.

Procedimientos de acceso a la información y medios de impugnación

Nuestra Carta Magna señala que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, éste principio es la base del ejercicio real del derecho de acceso a la información, ya que la única razón válida para cualquier sujeto obligado, respecto a que las personas quieran allegarse de información, es precisamente que así lo deseen. No obstante lo anterior, las leyes de transparencia y acceso a la información de Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas, son omisas en esta disposición expresa y trascendental.

Como es de esperarse, la Constitución Federal no indica mayores requisitos o especificaciones respecto a los procedimientos que deben seguirse para acceder a la información; sin embargo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), desde su emisión, se encargó de establecer las directrices del cómo y del cuándo.

Lo anterior se advierte de inmediato, ya que las 32 leyes locales de acceso a la información pública, cuentan con una estructura, sino idéntica, similar a la que tiene la LFTAIPG. Todas contemplan que cualquier persona o su representante

podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos aprobados, que deberá contener:

- 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 caso de haberlo,
- 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.

De los requisitos enlistados, es interesante ver como Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala, no señalan nada respecto a la necesidad de indicar la modalidad en que se deberá entregar la información, quizá se deba a que la propia LFTAIPG, lo establece como una opción.

Asimismo, considero relevante señalar que, en el Distrito Federal y Tamaulipas, indicar el nombre del solicitante, no es requisito para pedir información. Lo anterior es de suma importancia ya que si no es necesario mencionar el motivo por el cual se requiere la información, menos debería ser señalar tu identidad y así evitar presunciones o represalias. El Estado de Guerrero, quiso hacer algo similar a estas dos últimas entidades, sin embargo falla en su intento ya que por una parte requiere como requisito para pedir información, datos del perfil del solicitante, sin que lo identifiquen, pero en una fracción más adelante, requiere su nombre.

Respecto al tiempo de respuesta de los entes públicos de cada entidad federativa, vemos que a semejanza de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: Campeche, Coahuila, Morelos, Nayarit,

Querétaro, Tabasco y Tamaulipas, tienen 20 días como plazo máximo de entrega de la información solicitada; mejorando ese tiempo, Tlaxcala, Sonora, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato, el Estado de México, Durango, Chiapas y Baja California Sur, cuentan con un plazo de 15 días; Yucatán señala 12 días; Aguascalientes, Baja California, Zacatecas, Chihuahua, Colima, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, al igual que el Distrito Federal, cuentan con 10 días. Por último, el Estado de Jalisco, es el que tiene el plazo más corto para emitir respuesta a las solicitudes de acceso a la información formuladas a sus entes públicos, siendo éste de 5 días. Observando que todas las legislaciones, salvo Chiapas, Michoacán y Sonora, pueden prorrogar su plazo de respuesta, generalmente por un plazo igual y por única ocasión sin que se presuma negligencia o mala fe en la prórroga.

| Tiempo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública | |
|---|---|
| Entidad Federativa | Días hábiles que deben transcurrir |
| Campeche, Coahuila, Morelos, Nayarit, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas | 20 |
| Tlaxcala, Sonora, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato, el Estado de México, Durango, Chiapas y Baja California Sur | 15 |
| Yucatán | 12 |
| Aguascalientes, Baja California, Zacatecas, Chihuahua, Colima, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz, Zacatecas y el Distrito Federal | 10 |
| Jalisco | 5 |

Un dato relevante que coincide con las líneas trazadas por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es que todas las entidades federativas, salvo Aguascalientes que es omisa al respecto, señalan en su legislación, la obligación expresa de orientar a las personas que dirijan mal su

solicitud de información, ya sea porque la petición no es clara; o bien, porque debe ser presentada en un ente público diverso.

Ahora bien, respecto a los medios de impugnación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

“...Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.”¹⁵⁸

Para continuar con la secuencia del análisis que se ha venido realizando, la LFTAIPG señala como medio de impugnación el recurso de revisión, mismo que procede contra la resolución de un Comité, en la que se determine la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, es resuelto por el IFAI y tiene el carácter de definitivo.

En ese sentido, todas las legislaciones locales establecen un medio de impugnación (ya sea en la vía administrativa o contenciosa), así como lo decreta nuestra máxima Constitución. La mayoría de las entidades federativas (26)¹⁵⁹ señalan el recurso de revisión como el medio para combatir las determinaciones adoptadas por los sujetos obligados en torno a la petición formulada por los particulares; Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León y Yucatán cuentan con el recurso de inconformidad y San Luis Potosí con la queja como medio de impugnación.

De las 32 entidades federativas, 7 cuentan con dos medios de defensa:

¹⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 19-07-2013. Artículo 6, apartado A, fracción IV.

¹⁵⁹ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarita, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

| Entidad Federativa | | Medio de Impugnación |
|--------------------|----------------|--|
| 1 | Aguascalientes | Inconformidad |
| | | Recurso de Revisión |
| 2 | Chihuahua | Solicitud de Aclaración |
| | | Recurso de Revisión |
| 3 | Colima | Queja |
| | | Recurso de Revisión |
| 4 | Guanajuato | Recurso de Inconformidad |
| | | Recurso de Revisión (sujetos obligados) |
| 5 | Hidalgo | Recurso de Aclaración |
| | | Recurso de Inconformidad |
| 6 | Yucatán | Recurso de Inconformidad |
| | | Recurso de revisión (para sujetos obligados) |
| 7 | Zacatecas | Recursos de Revisión |
| | | Quejas |

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes indica que primero deberá agotarse el recurso de inconformidad para promover el recurso de revisión, algo similar ocurre en el Estado de Hidalgo, donde primero es necesario promover el recurso de aclaración y después el de inconformidad.

En los casos de Guanajuato y Yucatán, si bien es cierto, la ley señala dos medios de defensa, la realidad es que únicamente el recurso de inconformidad procede en favor a los solicitantes de información, ya que el recurso de revisión queda reservado para los sujetos obligados, es importante resaltar que de las 32 leyes de transparencia locales, únicamente estas dos, conceden a los sujetos obligados la oportunidad de alegar algo a su favor, ante el órgano garante o quien conozca del medio de impugnación promovido por el particular.

Con relación al plazo para promover un medio de defensa, en promedio las leyes locales establecen que el medio de defensa deberá ser presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del acto del que se adolecen.¹⁶⁰ Estados como Baja California Sur, Chihuahua (recurso de aclaración), Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, establecen 10 días; Jalisco señala 7 días, Zacatecas 5 (queja) y Morelos cuenta con 30 días; Aguascalientes señala 10 días para el recurso de inconformidad y sólo 2 para el de revisión; Chiapas remite a su Ley de Procedimientos Administrativos y Quintana Roo es omiso al señalar un plazo, así como Colima, en cuanto a la queja se refiere.

En todas las legislaciones, se prevé que el órgano garante del derecho de acceso a la Información local, es el encargado de resolver dichos medios de impugnación, salvo los casos del recurso de revisión y aclaración que prevén las leyes de Aguascalientes e Hidalgo, que como ya se mencionó, conforman medios de defensa en la vía administrativa y por tal motivo son resueltos por la unidad de enlace del sujeto obligado y por el comité de información, respectivamente.

Los plazos que tienen los órganos garantes para resolver los medios de impugnación van de 5 hasta 60 días. Los plazos más breves, es decir de 5 días, los contemplan las leyes de Aguascalientes (recurso de revisión), Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán y Zacatecas (quejas); enseguida se encuentran nuevamente Aguascalientes (recurso de inconformidad), Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán con 10 días; después está Oaxaca y Zacatecas (recurso de revisión) con 15 días; Sinaloa con 20 días; 25 días Yucatán; 30 días se necesitan en Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas; 40 días señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; Colima y Nayarit señalan 60 días; Chiapas nuevamente remite a su Ley de

¹⁶⁰ Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Procedimientos Administrativos y Quintana Roo vuelve a ser omiso en su Ley al señalar este término.

Los efectos de dichas resoluciones pueden ser: sobreseer, confirmar, revocar o modificar el acto reclamado.

En cuanto a la definitividad de dichas resoluciones, la legislación de Aguascalientes (recurso de revisión), Hidalgo y Chihuahua, prevén antes de irse a la vía contenciosa, el recurso de inconformidad para los dos primeros y el de revisión para el último.

Campeche, Guerrero, Nayarit, Oaxaca y Querétaro, señalan que los solicitantes de información podrán recurrir esas resoluciones directamente ante el tribunal de lo contencioso administrativo de la entidad.

Las legislaciones de Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Aguascalientes (recurso de inconformidad), Durango, Estado de México, Morelos, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, y Zacatecas, establecen que las resoluciones de los órganos garantes encargados de resolver los medios de impugnación serán definitivas e inatacables.

En los Estados de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala y Yucatán, la legislación omite hacer algún señalamiento al respecto.

Un caso excepcional es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz que señala: "*Artículo 73. Los solicitantes a quienes les afecten las resoluciones, podrán promover Juicio de Protección de Derechos Humanos ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia...*".

Es interesante observar que expresamente en todos los casos, los medios de impugnación se contemplan únicamente para los solicitantes de información y no así para los sujetos obligados; excepto, como se mencionó, en los Estados de Guanajuato y Yucatán.

Información Pública de oficio e información de acceso restringido

La información pública de oficio es aquella que los sujetos obligados deben poner a disposición de cualquier persona, ya sea a través de medios electrónicos (sitio web oficial) o medios impresos en cada unidad de enlace. Es decir, se trata de información que resulta relevante para todos y que debe estar a su disposición sin que medie solicitud de información para acceder a ella.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental así como las leyes de transparencia locales, coinciden en que dicha información es la siguiente:

1. La Estructura orgánica de los sujetos obligados;
2. El perfil de los puestos de los servidores públicos de carrera y el curriculum de quienes ocupan esos puestos.
3. El directorio de servidores públicos;
4. La remuneración mensual por puesto;
5. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución;
6. Las facultades de cada unidad administrativa;
7. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
8. Los servicios que ofrecen;
9. Los trámites, requisitos y formatos;
10. Los padrones de beneficiarios de los programas sociales;

11. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
12. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
 - a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
 - b) El monto;
 - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
 - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
13. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado;
14. La calendarización y el orden del día preliminar de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias, comisiones legislativas y sesiones de trabajo a que se convoquen, así como las actas que de ellas resulten.
15. Los mecanismos de participación ciudadana.
16. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
17. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
18. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

Esta información en todos los casos es enunciativa mas no limitativa, ya que puede darse a conocer cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Por ejemplo, en Aguascalientes, Durango, Guerrero, Nayarit, Yucatán es indispensable publicar el Plan Estatal y Municipal de Desarrollo, que a todas luces

resulta información de interés general y de suma trascendencia para los habitantes de los municipios.

En algunas legislaciones como en Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas, no es suficiente con un informe del ejercicio del presupuesto, sino que es indispensable publicar una lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación como gastos mensuales del servidor público con motivo de su empleo, cargo o comisión.

Otro ejemplo interesante de la información pública de oficio en las legislaciones estatales, es la de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Nayarit, Nuevo León y Oaxaca, respecto a las relaciones laborales en su modalidad colectiva, ya que ocupan un lugar importante, tan es así, que es necesario publicar los contratos, convenios y condiciones generales de trabajo que regulen al personal sindicalizado que se encuentre adscrito a los entes públicos; así como la relación del personal sindicalizado, los montos que por concepto de cuotas sindicales se hayan entregado a los sindicatos, los nombres de quienes los reciben y de quienes son responsables de ejercerlos.

Otra aportación que hacen las legislaciones estatales a la obligación de poner a disposición de todo mundo información, es la relacionada con la fotografía de los servidores públicos, el Estado de Guerrero y el Distrito Federal han sido pioneros en el tema al igual que Nuevo León y Oaxaca; estos últimos cuentan con reservas, en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León señala que el servidor público deberá proporcionar su consentimiento previo a la publicación de su imagen en el sitio web del ente público en el que presta sus servicios; en el caso de Oaxaca, la Ley señala que únicamente se harán públicas las fotografías de los integrantes de poder legislativo local. Guerrero y el Distrito Federal señalan abiertamente dicha obligación sin ninguna restricción.

Chihuahua y Nayarit obligan a publicar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos. Campeche señala que es obligatorio publicar las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado. Por su parte Zacatecas señala la trascendencia de publicar los procedimientos de responsabilidad instaurados a los servidores públicos.

En Baja California, Coahuila y Veracruz, es obligación de los entes públicos dar a conocer el detalle de las solicitudes de acceso a la información; además Baja California, también publica un listado con las bases de datos personales a su cargo. En el Estado de México y Zacatecas, se publica un índice de información clasificada, mientras que en Morelos, es obligación publicar un índice y catálogo de la información en posesión de cada ente público.

En Chiapas, Nayarit y Tabasco, se obliga a que el gobierno estatal, ponga a disposición la información pública de oficio, en las bibliotecas del estado y los municipios, incluso los obliga a colocar una equipo de computo, a fin de que quien así lo desee pueda revisar toda esa información; pero además en Nayarit no sólo limita esa obligación a las bibliotecas, sino expresamente señala que esa información se dará a conocer por cualquier medio, y algo que resulta por demás llamativa en virtud de su carácter incluyente, es que en los municipios con una población indígena significativa, dicha información, será trasladada a la lengua indígena que prevalezca.

Como principio, la información pública de oficio debe ser accesible para quien quiera consultarla, es decir, debe estar en formatos comprensibles, con un lenguaje que cualquier persona pueda entender, además debe asegurarse su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, deberá ser actualizada periódicamente conforme lo establezca su legislación, pudiendo ser quincenal, trimestral, semestral o anualmente, indicando siempre el área y el funcionario responsable de generar la información, así como la última fecha de actualización.

Para comprobar el cumplimiento de estas generalidades, se efectuó una revisión a los portales de internet del gobierno de cada estado, de lo que se pudo observar lo siguiente:

Todos los portales cuentan con un link específico en su página principal, que direcciona al portal de transparencia del gobierno del estado, que es donde se puede encontrar la información mínima que debe estar a disposición de cualquier persona, es decir, es aquí donde encontramos la información pública de oficio. Sonora, es el único portal que no cuenta con un *link* en su página principal, es necesario introducirse en al menos tres páginas para poder llegar a la información.

La mayoría de estos (21)¹⁶¹, a fin de cumplir con lo que disponen sus leyes locales, organizan la información de acuerdo a la secuencia que la propia ley señala, incluso refieren el artículo y fracción que describe la información que se encontrará al dar click en esa opción. El link se encuentra a la vista y el acceso es muy sencillo, encuentras la información que buscas se identifica con facilidad y de forma ordenada.

Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León y Sinaloa, en un afán de simplificar la presentación de la información, generan grandes temas en un lenguaje ciudadano en donde informan o reporta varios datos, que sí contiene la información que la ley los obliga, pero que de esta forma, resulta un poco más complicado su uso, ya que debes conocer la ley de la materia para encontrar con facilidad la información que necesitas.

Baja California, Hidalgo, Oaxaca y San Luis Potosí, presentan la información en ambos formatos, es decir, fracción por fracción y por grandes temas y en un lenguaje ciudadano.

¹⁶¹ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, el Distrito Federal, Durango, el Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

De la revisión que antecede, se concluye que a nivel estatal, la información pública de oficio que deben poner a disposición de cualquier persona los entes públicos, es de libre acceso, alguno más fácil que otros, pero está ahí para quien guste consultarla. Hay datos que llaman la atención, unos positivos y otros no tanto, por ejemplo que los portales del gobierno de Guanajuato, Puebla y el Estado de México, cuentan con el premio internacional OX¹⁶²; otro caso, es el que ya se mencionó respecto a la página web del Estado de Sonora, cuyo portal de transparencia resulta inaccesible de primera mano, o como el del Estado de Chiapas, que aún y cuando tiene el link necesario para acceder a la información del portal de transparencia, la liga tiene un error que durante más de dos meses no fue reparado; es por ello que se dice que la información debe ser constantemente revisada y actualizada ya que una situación como ésta, rompe por completo con la esencia del derecho de acceso a la información pública y su efectivo ejercicio.

Las legislaciones estatales cuentan con una ventaja sobre la federal, además de señalar las obligaciones de transparencia de oficio que en general cada sujeto obligado debe cumplir, son muy precisas en cuanto a identificar perfectamente las obligaciones de cada órgano de gobierno y además muestran un listado muy detallado respecto a transparentar la actividad legislativa, jurisdiccional y desde luego la ejecutiva. La excepción a esto son las leyes de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Nayarita, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala que no señalan obligaciones específicas.

Sin embargo, en su mayoría las leyes estatales especifican las siguientes obligaciones frente al público:

En términos generales, a los congresos locales, les corresponde dar a conocer:

¹⁶² Los Premios Internacionales OX son premios honoríficos concedidos gratuitamente por Editorial OX desde el año 2002 a los sitios web de calidad que difunden nuestros países en Internet en español.

1. La agenda legislativa oficial y la que presenten los grupos parlamentarios acreditados en el Congreso;
2. Los expedientes de cada resolución legislativa;
3. Las iniciativas de acuerdo, proposiciones, declaraciones, denuncias o peticiones desahogadas durante las sesiones del pleno del Congreso o de sus órganos de gobierno;
4. Las listas de asistencia y votación de cada una de las sesiones, así como las convocatorias, actas y acuerdos de las comisiones;
5. El Diario de Debates;
6. Las partidas presupuestales asignadas a los grupos parlamentarios, a los demás órganos del Congreso y a los diputados, así como a las dependencias internas, y la memoria que contengan las observaciones que durante los recesos hayan presentado los diputados y los demás informes que deban presentarse conforme a su ley orgánica y reglamento.

Al poder judicial local le corresponde dar a conocer:

1. Los principales indicadores sobre la actividad de los órganos jurisdiccionales y administrativos que deberán incluir, al menos, asuntos ingresados, en proceso, concluidos, existencia por cada unidad jurisdiccional y los agregados por todo el órgano de impartición de justicia;
2. Sanciones disciplinarias identificando al personal sancionado;
3. El número de resoluciones dictadas y, en su caso, las que sean confirmadas, revocadas o modificadas;
4. Las listas de acuerdos, las sentencias o laudos relevantes y los criterios definidos;
5. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos jurisdiccionales y los resultados de los mismos;
6. Los perfiles y formas de evaluación del personal jurisdiccional y administrativo.

Una vez que hemos revisado lo concerniente a la información pública de oficio, es menester conocer respecto a la excepción al principio de máxima publicidad, es decir, la información de acceso restringido.

Se entiende por información de acceso restringido aquella que por su contenido puede clasificarse como confidencial o reservada. La información confidencial es aquella relacionada con cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable (datos personales) y la información reservada es aquella información que en principio es pública, pero que se encuentra temporalmente inaccesible por causas de interés general.

Las legislaciones locales no hacen una excepción respecto a los tópicos de la clasificación de la información, ya que a semejanza de lo que ocurre con la información pública de oficio, siguen con el esquema planteado por los artículos 13, 14 y 18 de la LFTAIPG y en ese sentido, todas establecen que deberá clasificarse como reservada la información cuya divulgación pueda:

1. Poner en riesgo la seguridad de la Nación, los estados o municipios;
2. Dañar la estabilidad financiera o económica de los estados y municipios;
3. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
4. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la seguridad de un denunciante o testigo, incluso sus familias, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Asimismo, es considerada información reservada:

1. Las averiguaciones previas;

2. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
3. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
4. 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.

Aunque no debería ser así, de la revisión efectuada, se advirtió que hay tres temas en los que las legislaturas locales, no lograron ponerse de acuerdo y estos son:

- La declaración patrimonial de los servidores públicos.
- El secreto comercial, industrial, fiscal o bancario.
- La información relacionada con los derechos de autor y la propiedad intelectual.
- Tiempo de reserva.

Por ejemplo, en Aguascalientes, Quintana Roo y en Yucatán, la declaración patrimonial de los servidores públicos se considera información confidencial, pero Campeche la señala como información reservada. Considero que por tratarse de información patrimonial concerniente a una persona física, debe suponerse de carácter confidencial, y como ocurre en la mayoría de los casos, preguntar al titular de la información, si desea hacer públicos o no dichos datos. Al respecto, también es cierto que muchos servidores públicos, sobre todo los altos funcionarios, deciden hacer pública su declaración patrimonial, antes de que algún particular se las solicite, para demostrar que no hay nada que ocultar.

Con relación a la información referente al secreto comercial, industrial, fiscal o bancario, las legislaciones de Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Puebla,

Tabasco y Zacatecas, la clasifican como confidencial; mientras que en Hidalgo, Nayarita, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco, al igual que ocurre en el gobierno federal, es considerada como información reservada.

Lo mismo ocurre con los derechos de autor y la propiedad intelectual, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala, los consideran como información de carácter reservada; por su parte Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca y Puebla, los clasifican como información confidencial.

Con lo anterior, no se busca determinar cuál de estas clasificaciones es correcta y cual incorrecta, incluso la LFTAIPG es omisa al respecto. Sin embargo, es importante recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo sexto, apartado A, fracción I que:

“La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.”¹⁶³

En ese sentido, cada entidad federativa, determinará en razón de los términos que fijen las leyes, las consideraciones para clasificar la información, como reservada o en su caso como confidencial. Lo cual, considero no debería ser así, ya que genera incertidumbre a los gobernados, debería establecerse y sostenerse un criterio homogéneo al respecto.

¹⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 19-07-2013. Artículo 6, Apartado A, fracción I.

Otra variante es la relacionada con el tiempo de reserva, donde se observa que al igual que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las leyes de transparencia de Baja California Sur, Colima, Durango, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala determinan que el tiempo máximo de reserva de la información será de 12 años; Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Sonora y Zacatecas establecen 10 años; el Estado de México 9 años; Coahuila y Sinaloa 8 y Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, y Yucatán 7 años; Chiapas Chihuahua, Michoacán y Veracruz 6 años y Baja California 5. En este rubro, se observa algo muy curioso en los Estados de Morelos, San Luis Potosí y Tamaulipas, en los primeros dos, el plazo de reserva es de 4 años para los municipios y el poder legislativo y 7 años para el resto de los sujetos obligados; el tercero, es decir Tamaulipas, establece como plazo de reserva para los sujetos obligados “estatales” 12 años y para los “municipales” 6 años.

A diferencia de cualquier otra variante que se pudo haber detectado en los criterios de clasificación y el tiempo de reserva, resulta de trascendente, señalar que dichas variaciones pudiese implicar alguna afectación a la esfera jurídica de alguien, por lo que lo ideal sería que se uniformaran dichos criterios. Ya que incluso podría invocarse la inconstitucionalidad de las leyes estatales por ir en contra de la constitución federal y la ley federal que sirve de marco para la garantía del derecho fundamental al acceso a la información.

Por último, se advirtió que respecto al mecanismo de control para la identificación de la clasificación o desclasificación de la información como reservada, al igual que como ocurre con los estándares establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, únicamente las leyes en materia de transparencia de los estados de Baja California, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora y Veracruz elaboran semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados, dichos índice incluyen la unidad administrativa que

generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En el caso de Coahuila, la obligación es trimestral y en Morelos y San Luis Potosí es mensual.

Normatividad en materia de archivos

Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6, apartado A, fracción V establece que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y que dicho apartado ha quedado previsto por la obligación de los sujetos obligados de revisar periódicamente la información pública de oficio que exhiben en sus portales de internet, también considero que se debe tomar en cuenta el interés que las entidades federativas han tenido para generar normatividad en materia de archivos.

Como se ha dicho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no señala específicamente la necesidad de contar con un sistema de archivos que permita agilizar el flujo de la información, que es fundamental para una mejor práctica de transparencia y acceso a la información, dado que si un sujeto obligado identifica perfectamente los documentos que obran en sus archivos, evitará dilaciones y negativas para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es por ello que el artículo 32 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala:

“Artículo 32.- Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de

archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.”¹⁶⁴

En ese sentido, se advirtió que únicamente 4 de los 32 legislativos locales no se han preocupado por observar esta premisa para una buena práctica de transparencia.

Sanciones

Por último revisaremos lo concerniente a las sanciones que en el sistema jurídico mexicano se establecen en caso del incumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

Como ya se ha dicho, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala que serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, 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; denegar

¹⁶⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Artículo 32.

intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a la Ley; clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en la Ley; entregar información considerada como reservada o confidencial; entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y no cumplir con las resoluciones emitidas por el órgano garante.

Asimismo, señala que la conducta de los servidores públicos que transgreda las normas en la materia o las acciones que encuadren en algunas de las hipótesis antes señaladas, son sancionadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y toda reincidencia, es considerada como grave.

De las 32 leyes locales en materia de transparencia, únicamente 6 (Campeche, Chiapas, Colima, Hidalgo, Morelos y Sinaloa), no señalan un listado claro y preciso de conductas consideradas como infracciones administrativas; el resto, es decir las otras 26 leyes, a semejanza de la federal, cuentan con una lista extensa respecto a dichas conductas; incluso, en el caso de Tlaxcala, los preceptos legales relacionados con el tema son tan abundantes que enlistan infracciones específicas relacionadas con la información pública y otra lista con supuestos que pudieran significar una transgresión a los datos personales, determinado puntualmente en cada uno de los casos, las hipótesis en que se consideran como violaciones graves.

La calificación de las infracciones es relevante, ya que en función de ella se establecen las sanciones correspondientes. En las leyes de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, de forma análoga a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, especifican los casos en que determinada transgresión será considerada como grave.

Todas las legislaturas, determinaron que dichas conductas deben ser sancionadas conforme a lo dispuesto por la ley de responsabilidades de servidores públicas vigente en cada entidad. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, porque así lo dispone la aplicabilidad de la norma, es la única que remite a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para la determinación de conductas violatorias de este derecho y su correspondiente sanción.

Respecto al conocimiento, determinación y aplicación de sanciones, en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Colima, el Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, la autoridad responsable es el órgano garante del ejercicio del derecho de acceso a la información. En Coahuila, Durango, Puebla y Tamaulipas, la ley establece que será el órgano interno de control. En Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala, la Ley no señala a ninguna autoridad concretamente, sin embargo, conforme a la teoría, será el órgano de control y supervisión de la administración pública, reconocido por cada una de las leyes de responsabilidades de servidores públicos de las entidades.

Una aportación relevante que las legislaciones de Baja California Sur, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, es que cuentan con un apartado específico de sanciones, que van desde un apercibimiento, una amonestación, multa, el arresto, la separación del cargo por un determinado tiempo o en definitiva, hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en las entidades gubernamentales y de interés público. En Yucatán, por ejemplo, el incumplimiento de las resoluciones de su órgano de gobierno, una vez agotadas las medidas de apremio, las infracciones se equiparan al delito de abuso de autoridad, en los términos del Código Penal del Estado.

La determinación de las sanciones, deberá considerar elementos como la gravedad de la responsabilidad administrativa en que se haya incurrido, el grado de participación, los motivos determinantes que haya tenido y los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio, la reincidencia, el monto del daño o perjuicios económicos derivados de la falta cometida; y el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

En todos los casos, tanto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como en las leyes locales, serán sancionadas de conformidad con la ley correspondiente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar.

Los efectos de contar con un apartado nutrido de infracciones y sanciones, relativo al régimen de responsabilidades aplicable a aquellos servidores públicos que no cumplan con las disposiciones de la ley, con el propósito de desalentar el surgimiento de cualquier práctica que tenga como consecuencia vulnerar el derecho de toda persona a tener acceso a la información pública.

Como se ha observado, que el rol de los órganos garantes del derecho de acceso a la información es de suma importancia, motivo por el cual a continuación se analizará su participación en el ejercicio del derecho al acceso a la información en los estados.

3.2.2. ÓRGANO GARANTE PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS

A continuación se describe la naturaleza jurídica de los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública en las entidades federativas del país, así como quien los dirige, sus atribuciones y en general datos relevantes que nos permiten conocer acerca de ellos.

La naturaleza jurídica de estos órganos u organismos, se ha ido modificando a través del tiempo. En los primeros intentos por dar cumplimiento al artículo 6º de la Constitución Política Mexicana en el año 2002 cuando se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y hasta antes de 2007 con la reforma constitucional que ya se ha mencionado, causó gran revuelta ya que no quedaba claro quién era el órgano u organismo indicado para garantizar este derecho; algunas entidades decidieron que un organismo desconcentrado de la comisión estatal de derechos humanos era la mejor opción, otros tantos consideraban que el poder judicial directamente debía garantizar ese derecho por lo que alguna unidad dependiente de aquel, debía ser quien conociera del ejercicio del derecho de acceso a la información, otros dejaban esa tarea a los tribunales administrativos y algunos incluso consideraron que podía llegar a ser competencia de alguna secretaría como la de desarrollo social o de las contralorías generales.

Con la reforma del 20 de julio de 2007, el artículo sexto, apartado A de nuestra carta magna, dispuso en la fracción IV, que se establecerían mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, sustentados ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Es así como a partir de dicha reforma, las legislaturas locales decidieron crear “institutos” o “comisiones”, como organismos autónomos, especializados, imparciales y con personalidad jurídica; con autonomía operativa, presupuestal y de decisión; encargados de garantizar el acceso a la información pública; de fomentar la cultura de transparencia; de asegurar el cumplimiento de la ley de la materia a cargo de los sujetos obligados y de resolver los recursos administrativos que determine la ley de transparencia de cada estado, atendiendo a los principios y bases contemplados en su constitución política respectivamente.

Dichos “institutos” o “comisiones”, actúan a través de cuerpos colegiados que en pleno constituyen la autoridad máxima del órgano garante. Ese cuerpo colegiado se integra por 3 o 7 comisionados, (cada entidad federativa lo especifica en la ley) que son ciudadanos “honorables” electos por mayoría de votos, en las legislaturas locales. Nayarit es el único Estado que indica específicamente como debe integrarse ese Consejo al señalar que será con dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un Notario designado por el Colegio de Notarios Públicos de Nayarit; un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

Los Comisionados duran de 3 a 7 años en su encargo y en su mayoría pueden ser elegidos una vez más para cubrir el próximo periodo.

Las atribuciones de estos órganos garantes coinciden en las leyes de transparencia de las entidades federativas, que en general consisten y se pueden agrupar de la siguiente manera:

En materia de acceso a la información pública:

- a) Emitir las políticas, resoluciones, instrucciones y recomendaciones que correspondan, para que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones de la ley.
- b) Cumplir y hacer cumplir los principios en la materia, interpretando la ley para su exacta observancia.
- c) Supervisar que el sistema de información pública opere conforme a la Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, poniendo en práctica las medidas correctivas conducentes.
- d) Conocer e investigar de oficio o por denuncia, los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a la ley y demás disposiciones de la materia y, en su caso, aplicar las sanciones que correspondan.

- e) Evaluar la actuación de los sujetos obligados, mediante la práctica de visitas de inspección periódicas o a través de los medios que considere adecuados.
- f) Conocer y resolver los recursos que se interpongan.
- g) Requerir, recibir, analizar y sistematizar los informes que deberán enviarle los sujetos obligados.
- h) Proponer a los sujetos obligados, reducciones en el cobro por concepto de derechos que, en su caso, genere el otorgamiento de la información pública solicitada.

En materia normativa:

- a) Proponer el reglamento de la ley y sus modificaciones.
- b) Expedir los lineamientos generales que serán de observancia obligatoria para todos los sujetos obligados.
- c) Expedir el reglamento interior del órgano garante y el del servicio profesional de carrera para los servidores públicos del mismo.
- d) Implementar las medidas necesarias para la sistematización y la protección de los archivos en poder de los sujetos obligados.
- e) Establecer los lineamientos técnicos a efecto de determinar la forma de clasificación, resguardo, conservación y protección de los archivos.

En materia de cultura de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales:

- a) Promover y difundir de manera permanente la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, así como la protección de datos personales.
- b) Promover la capacitación y actualización de los sujetos obligados responsables de la aplicación de la ley y su reglamento.

- c) Elaborar guías que expliquen los procedimientos y trámites que deban realizarse ante los sujetos obligados y ante el órgano garante.
- d) Promover que en los programas y planes de estudio, libros y materiales que se utilicen en las instituciones educativas, de todos los niveles y modalidades del estado, se incluyan contenidos y referencias a los derechos tutelados en esta ley.
- e) Promover que las instituciones de educación superior públicas y privadas incluyan asignaturas que ponderen los derechos tutelados en la ley, dentro de sus actividades académicas curriculares y extracurriculares.
- f) Elaborar y publicar estudios, investigaciones y, en general, apoyar cualquier medio que difunda el conocimiento de la materia.
- g) Orientar y auxiliar a las personas para ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.
- h) Impulsar, conjuntamente con instituciones de educación superior, la integración de centros de investigación, difusión y docencia sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, que promuevan el conocimiento sobre estos temas y coadyuven con el Instituto en sus tareas sustantivas.
- i) Establecer las políticas de creación, clasificación, tratamiento, conservación y resguardo de la información contenida en todos y cada uno de los archivos públicos e históricos.

En materia de protección de datos personales:

- a) Establecer las normas, criterios y políticas para la administración, seguridad y tratamiento de la información referente a datos personales en poder de los sujetos obligados.
- b) Establecer un listado que contenga la referencia de los sistemas de datos personales en poder de los sujetos obligados.
- c) Requerir, recibir, analizar y sistematizar los informes que deberán enviarle los sujetos obligados, en este rubro.

- d) Conocer y resolver los recursos que se interpongan.
- e) Ejercer las facultades previstas en la ley para la protección de este derecho.

En materia de administración y gobierno interno:

- a) Designar, al cuerpo directivo y la estructura administrativa, su jerarquización, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal, en los términos de su reglamento.
- b) Conocer y, en su caso, aprobar los informes sobre sus gestiones y sus resultados.
- c) Aprobar el informe anual que presentará el consejero presidente al congreso estatal.
- d) Establecer un sistema que garantice y haga efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como de rendición de cuentas.
- e) Dirimir cualquier tipo de conflicto competencial entre sus unidades administrativas, resolviendo en definitiva.
- f) Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos.
- g) Resolver sobre la enajenación o gravamen de los bienes que integran su patrimonio.
- h) Aprobar la celebración de convenios que comprometan su patrimonio.
- i) Establecer las normas, procedimientos y criterios para la administración de los recursos financieros y materiales.
- j) Enviar para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que requieran difusión.
- k) Dictar todas aquellas medidas para su mejor funcionamiento.

En materia de relaciones interinstitucionales:

- a) Celebrar convenios con autoridades federales, estatales o municipales.

- b) Celebrar convenios con organismos de la sociedad civil.
- c) Mantener una efectiva colaboración y coordinación con los sujetos obligados, a fin de lograr el cumplimiento de la ley.

Como se mencionó anticipadamente, las resoluciones emitidas por estos organismos son de carácter vinculante con los sujetos obligados y su incumplimiento constituye una conducta sancionada en términos de las leyes de transparencia de los estados y las leyes de responsabilidades de servidores públicos respectivas.

A la fecha, el IFAI y en consecuencia los institutos, consejos o comisiones estatales para garantizar el derecho de acceso a la información, han logrado posicionarse como verdaderas autoridades en la materia; se les ha dado la fuerza necesaria y sobre todo los mecanismos coercitivos pertinentes que constriñen a los entes públicos a la observancia y cumplimiento de sus obligaciones en esta revolución de la información.

CAPITULO 4

PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA

4.1. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA A CARGO DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Para iniciar con el estudio de las obligaciones de transparencia a cargo del gobierno municipal, es ineludible citar el artículo 6 apartado A fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: *“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.”*¹⁶⁵

De ahí, deriva la obligación de que en principio corresponde a todos los ayuntamientos permitir el acceso a la información que obre en sus archivos, generada a causa de su actividad de gobierno.

Lo anterior, aunado a que la constitución política de al menos en 17 estados (Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas)¹ establecen específicamente la obligación del estado de garantizar el derecho de acceso a la información; en algunos casos dejándolo a cargo de la ley de la materia, como es el caso de Hidalgo, Puebla, Sinaloa; en otros de forma muy escueta como en el caso de Baja California, Coahuila, Morelos, Sonora, Tamaulipas y Veracruz; y otros al igual que en la Constitución

¹⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 19-07-2013. Artículo 6, apartado A, fracción I.

Política Federal, como es el caso de Colima, Durango, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

Aún y cuando 14 entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Yucatán, no establecen en su constitución un artículo específico referente al derecho de acceso a la información, extrañamente como es el caso de Michoacán, en otros casos, sí establece la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado; en Guanajuato y Nayarit, únicamente se establece que el actuar de las autoridades en el ejercicio de sus funciones será, transparente; y por último en el caso de Yucatán es curioso cómo finca a los ayuntamientos la obligación de rendir informes que permitan transparentar su actividad, pero sólo eso.

No obstante lo anterior, el artículo 6º de la Constitución Federal es claro cuando señala que *“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:...”*¹⁶⁶; es decir, obliga a los Congresos locales a que respeten la base constitucional establecida por dicho precepto, y como se indicó en el capítulo 1 de esta investigación, la obligación no recae directamente en la normatividad que los ayuntamientos emitan con relación a la materia, por tal motivo, primero es necesario revisar la forma en que las leyes en materia de transparencia en cada una de las entidades federativas, vincula a los municipios con las obligaciones contenidas en dichos cuerpos normativos.

En esa tesitura, se observa que a nivel estatal, el 77% de las leyes en materia de transparencia, establecen obligaciones específicas a cargo de los municipios de su entidad, a saber: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua,

¹⁶⁶ Ibidem. Artículo 6, apartado A.

Coahuila, Colima, Durango, el Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. De los anteriores, Durango hace la especificación de que las obligaciones a que refiere en su texto, únicamente correrán a cargo de los municipios que cuenten con más de 70 mil habitantes; y por otro lado, el Estado de Guerrero, establece de forma muy precisa, más que cualquier otro, los alcances y límites de las obligaciones a cargo de los municipios.

En ese sentido, es conveniente que a continuación revisemos la forma en que las autoridades municipales han regulado sus obligaciones en materia de transparencia, para conocer la manera en que se garantiza el ejercicio del derecho de acceso a la información en ese orden de gobierno.

4.2. ANÁLISIS DEL EJERCICIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

Para iniciar este análisis, primero es necesario conocer qué municipios cuentan con normas en materia de transparencia. Éste es el resultado:

| Entidad Federativa | Total de Municipios ¹⁶⁷ | Número de Municipios con Normatividad en Materia de Transparencia ¹⁶⁸ | Municipios con Normatividad en Materia de Transparencia ¹⁶⁹ |
|--------------------|------------------------------------|--|--|
| Aguascalientes | 11 | 1 | Aguascalientes |
| Baja California | 5 | 5 | Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito, Mexicali, Ensenada |
| Campeche | 8 | 4 | Palizada, Carmen, Campeche, Calakmul |

¹⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Número de habitantes*. Recuperados el 25 de junio de 2013 de los sitios web del INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.

¹⁶⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales, *Legislación en Materia de Transparencia en Gobiernos Municipales*. Recuperado el 14 de junio de 2013, del sitio web del IFAI: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/otrasInstituciones/Legislación-Municipal-en-Materia-de-Transparencia.aspx.

¹⁶⁹ Idem.

| | | | |
|------------|-----|----|---|
| Chiapas | 118 | 10 | Tuxtla Gutierrez, Tapachula, San Cristóbal de las Casas, Palenque, Las Margaritas, Comitán de Domínguez, Cintalapa, Chiapa de Corzo, Cacahoatán, Arriaga |
| Chihuahua | 67 | 5 | Juárez, Jiménez, Cuauhtémoc, Chihuahua Camargo |
| Coahuila | 38 | 5 | Torreón, Saltillo, Ramos Arizpe, Piedras Negras, Guerrero |
| Colima | 10 | 6 | Minatitlán, Ixtlahuacán, Cuauhtémoc, Comala, Colima, Armería |
| Durango | 39 | 2 | Gómez Palacio, Durango |
| Guanajuato | 46 | 34 | Victoria, Valle de Santiago, Uriangato, Tarimoro, Silao, Santiago Maravatío, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santa Catarina, San Miguel de Allende, San José Iturbide, San Francisco, San Felipe, San Diego de la Unión, Salvatierra, Salamanca, Romita, Pueblo Nuevo, Pénjamo, Ocampo, Moroleón, León, Jerécuaro, Jaral del Progreso, Huanímaro, Guanajuato, Doctor Mora, Cuerámara, Cortazar, Coroneo, Comonfort, Celaya, Atarjea, Apaseo el Alto, Abasolo |
| Hidalgo | 84 | 1 | Pachuca de Soto |
| Jalisco | 125 | 13 | Zapotlanejo, Zapotlán el Grande, Zapotiltic, Zapopan, Tonalá, Tomatlán, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tepatitlán de Morelos, Puerto Vallarta, Ocotlán, Jesús María, Guadalajara |

| | | | |
|------------------|-----|----|--|
| Estado de México | 125 | 20 | Villa de Allende, Tlalnepantla de Baz, Texcoco, Teoloyucan, Tenancingo del Valle, Tecámac, Sultepec, Naucalpan de Juárez, Metepec, Huixquilucan, Hueypoxtla, Donato Guerra, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Coacalco de Berriozabal, Chapultepec, Calimaya, Atizapán de Zaragoza, Amanalco, Acolman. |
| Michoacán | 113 | 29 | Zitácuaro, Zamora, Uruapan, Tzintzunzan, Tlazazalca, Tingambato, Tierra Blanca, Taretan, Tacámbaro, Senguio, Salvador Escalante, Sahuayo, Quiroga, Puruándiro, Parácuaro, Paracho, Pajacuarán, Ocampo, Nuevo Parangaricutiro, Morelia, Maravatío, Lázaro Cárdenas, Juangapeo, Jiquilpan, La Huacana, Hidalgo, Epitacio Huerta, Cotija, Aguililla |
| Morelos | 33 | 19 | Zacualpan de Amilpas, Zacatepec de Hidalgo, Yecapixtla, Yautepec, Xochitepec, Tlalnepantla, Tetela del Volcan, Tetecala, Tepoztlán, Tepalcingo, Temoac, Mazatepec, Jonacatepec, Jantetelco, Morelos, Huitzilac, Cuernavaca, Cuautla, Ayala, Amacuzac |
| Nayarit | 20 | 3 | Xalisco, Tepic, Bahía de Banderas |
| Nuevo León | 51 | 3 | San Pedro Garza García, Monterrey, Apodaca |
| Oaxaca | 570 | 1 | Oaxaca de Juárez |

| | | | |
|---------------------|-------------|----|---|
| Puebla | 217 | 2 | Tehuacán, Puebla |
| Querétaro | 18 | 2 | Querétaro, San Pedro Garza García |
| Quintana Roo | 9 | 4 | Othon P. Blanco, Isla Mujeres, Cozumel, Benito Juárez |
| San Luis Potosí | 58 | 2 | Villa de Reyes, San Luis Potosí |
| Sinaloa | 18 | 15 | Sinaloa, San Ignacio, Novolato, Mocorito, Mazatlán, Guasave, Escuinapa, El Rosario, El Fuerte, Culiacán, Cosalá, Choix, Badiraguato, Angostura, Ahome |
| Tabasco | 17 | 2 | Comalcalco, Centro |
| Tlaxcala | 60 | 1 | Tlaxcala |
| Tamaulipas | 43 | 2 | Reynosa, Nuevo Laredo |
| Veracruz | 212 | 22 | Zongolica, Veracruz, Uxpanapa, Tuxpan, Tlalnelhuayocan, Teocelo, Tamiahua, Sochiapa, Sayula de Alemán, Santiago Tuxtla, San Juan Evangelista, San Andrés Tuxtla, Río Blanco, Posa Rica de Hidalgo, Paso de Ovejas, Papantla, Orizaba, Minatitlan, Jalacingo, Acayucan, Acatlan, Acajete |
| Yucatán | 106 | 1 | Mérida |
| Baja California Sur | 5 | 0 | |
| Guerrero | 81 | 0 | |
| Sonora | 72 | 0 | |
| Zacatecas | 58 | 0 | |
| TOTAL | 2453 | | 214 |

Como se observa, a septiembre de 2013, únicamente el 8.7% de los municipios mexicanos han emitido normas en materia de transparencia y acceso a la información.

Esos ayuntamientos, en virtud de la facultad reglamentaria que les concede la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal y los artículos correspondientes de cada una de las constituciones estatales, emitieron la normatividad que regula las prácticas de transparencia y acceso a la información en el territorio correspondiente a cada uno de esos municipios.

La mayoría de esos municipios emitieron un reglamento de la ley que garantiza la transparencia y el derecho a la información pública para cada uno de ellos; pero hay 29 ayuntamientos cuya normatividad no es precisamente un reglamento para el ejercicio del derecho de acceso a información, a continuación se detalla el dato de cada uno:

| Estado | Municipio | Normatividad | Objeto |
|---------------|------------------|--|--|
| Campeche | Campeche | Acuerdo de Carácter General del H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche Por el que se expiden los Lineamientos Generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Campeche, Estado de Campeche. | Establecer los órganos para proporcionar a las personas el acceso a la información pública y determinar los criterios y los procedimientos que se deberán observar en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares. ¹⁷⁰ |
| Guanajuato | Celaya | Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Celaya, Gto. | Precisar y ampliar el derecho de acceso a todas las personas a la información pública, que generen o estén en posesión del H. Ayuntamiento y de las Dependencias o Entidades del Municipio a través de la Unidad de Acceso. Así |

¹⁷⁰ Acuerdo de Carácter General del H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, por el que se expiden los Lineamientos Generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Campeche, Estado de Campeche. Publicados en la Sección Administrativa del Periódico Oficial del Estado de Campeche, el 18 de junio de 2008. Artículos 1 y 2.

| | | | |
|--------|-----------|---|--|
| | | | como establecer los procedimientos y tiempos del mismo. ¹⁷¹ |
| | Coroneo | Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Coroneo, Gto. | Precisar y ampliar el derecho de acceso a todas las personas a la información pública, que generen o estén en posesión del H. Ayuntamiento y de las Dependencias o Entidades del Municipio a través de la Unidad de Acceso. Así como establecer los procedimientos y tiempos del mismo. ¹⁷² |
| | Comonfort | Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Comonfort, Gto. | Precisar y ampliar el derecho de acceso a todas las personas a la información pública, que generen o estén en posesión del H. Ayuntamiento y de las Dependencias o Entidades del Municipio a través de la Unidad de Acceso. Así como establecer los procedimientos y tiempos del mismo. ¹⁷³ |
| Puebla | Puebla | Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia y del Comité Ciudadano para la Transparencia. | Regular la estructura orgánica, administrativa y operativa de la Coordinación General de Transparencia y establecer lineamientos generales y Facilitar y crear las condiciones para la instrumentación de una política de transparencia al interior del Gobierno |

¹⁷¹ Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Celaya, Guanajuato. Publicado en el Periódico de Oficial del Gobierno del Estados de Guanajuato el 26 de noviembre del 2004. Artículos 1 y 2..

¹⁷² Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública para el Municipio de Coroneo, Guanajuato. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de julio de 2004. Artículos 1 y 2.

¹⁷³ Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública para el Municipio de Comonfort, Guanajuato. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 11 de marzo de 2005. Artículos 1 y 2.

| | | | |
|------------|----------------|--|--|
| | | | Municipal y entre la sociedad. ¹⁷⁴ |
| Querétaro | Querétaro | Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro. | Regular la integración, atribuciones, facultades y funcionamiento de la Comisión de Transparencia del Municipio. ¹⁷⁵ |
| | Pedro Escobedo | Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro | Garantizar la transparencia municipal; así como, regular la integración, atribuciones, facultades y funcionamiento de la Comisión de Transparencia del Municipio. ¹⁷⁶ |
| Sinaloa | Culiacán | Reglamento de la Coordinación de Enlace de Acceso a la Información Pública del Municipio de Culiacán | Regular la Coordinación de Enlace de Acceso a la Información Pública, así como establecer los órganos, criterios y procedimientos institucionales, a fin de proveer lo necesario para garantizar a las personas el derecho de acceso a la información pública en posesión del gobierno del municipio. ¹⁷⁷ |
| Tamaulipas | Nuevo Laredo | Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia de Nuevo Laredo, Tamaulipas | Regular la integración, atribuciones, facultades y funcionamiento de la Comisión de Transparencia del Municipio. ¹⁷⁸ |
| Veracruz | Veracruz | Reglamento del Comité de Transparencia del H. | Dar cumplimiento al encargo de la Comisión consistente en que la |

¹⁷⁴ Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia y del Comité Ciudadano para la Transparencia, Puebla. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 22 de enero de 2010. Artículos 1 y 2.

¹⁷⁵ Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", el 13 de febrero de 2013. Artículo 1.

¹⁷⁶ Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", el 28 de agosto de 2009. Artículo 1.

¹⁷⁷ Reglamento de la Coordinación de Enlace de Acceso a la Información Pública del Municipio de Culiacán. Publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" no. 081, el 7 de julio del 2003. Artículo 1.

¹⁷⁸ Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia de Nuevo Laredo, Tamaulipas. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 2 de febrero del 2004. Artículo 1.

| | | | |
|--|----------------|---|---|
| | | Ayuntamiento de Veracruz | Administración Municipal sea transparente y eficiente, que dé prioridad a la demanda de los ciudadanos y a las necesidades de la Ciudad, que evalúe de manera permanente el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, y que tenga a su cargo atribuciones con base en la observación, vigilancia y recomendación para estar en posibilidades de consolidar el Sistema de Transparencia de Gobierno, para impulsar la eficiencia administrativa, realizar mayor gestión gubernamental, fortalecer la eficiencia financiera, impulsar el gobierno digital, fomentar la organización ciudadana y dar transparencia a las licitaciones y adquisición de bienes y servicios que realice la Administración Municipal. ¹⁷⁹ |
| | Paso de Ovejas | Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido del H. Ayuntamiento de Paso de Ovejas, Ver. | Regular la integración y funcionamiento de la Unidad de Acceso pública municipal; la protección de los datos personales, así como la información confidencial y la reservada que se encuentre en posesión del Ayuntamiento de Paso de Ovejas; Así como reglamentar la operación, integración y procedimiento Comité de |

¹⁷⁹ Reglamento del Comité de Transparencia del H. Ayuntamiento de Veracruz. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz el 18 de enero del 2005. Artículo 1.

| | | | |
|--|----------------------|--|---|
| | | | Información de Acceso Restringido. ¹⁸⁰ |
| | Orizaba | Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido para el Municipio de Orizaba, Veracruz de Ignacio de la Llave. | Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la Información mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos, así como establecer la estructura, organización y funcionamiento del Comité de Información de Acceso Restringido del Municipio. ¹⁸¹ |
| | Acajete | Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido, para el Municipio de Acajete, Acatlán, Acayucan, Jalacingo, Minatitlan, Poza Rica de Hidalgo, Río Blanco, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, Santiago Tuxtla, San Juan Alemán, Sochiapa, Teocelo, Tlalnahuayocan, Tuxpan, Uxpanapa y Zongolica, Veracruz. | Regular la integración y funcionamiento de la Unidad de Acceso y el Comité de Información de Acceso Restringido. ¹⁸² |
| | Acatlán | | |
| | Acayucan | | |
| | Jalacingo | | |
| | Minatitlan | | |
| | Poza Rica de Hidalgo | | |
| | Río Blanco | | |
| | San Andrés Tuxtla | | |
| | San Juan Evangelista | | |
| | Santiago Tuxtla | | |
| | Sayula de Alemán | | |
| | Sochiapa | | |
| | Teocelo | | |
| | Tlalnahuayocan | | |
| | Tuxpan | | |
| | Uxpanapa | | |
| | Zongolica | | |

¹⁸⁰ Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido del H. Ayuntamiento de Paso de Ovejas, Veracruz. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el 5 de mayo de 2009. Artículo 1.

¹⁸¹ Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido para el Municipio de Orizaba, Veracruz de Ignacio de la Llave. Publicado en el Número Extraordinario de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el 7 de septiembre de 2010. Artículo 2.

¹⁸² Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido, para el Municipio de Acajete, Veracruz. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el 8 de noviembre de 2010. Artículo 1.

En su mayoría, esta normatividad busca regular la integración y funcionamiento de los órganos para proporcionar a las personas el acceso a la información pública; sin embargo, como se observa, en el caso del municipio de Campeche, Campeche, dicha normatividad también determina criterios y procedimientos que se deberán observar en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares. El Municipio de Puebla, Puebla, va más allá al contemplar que el objeto de su normatividad es además facilitar y crear las condiciones para la instrumentación de una política de transparencia al interior del gobierno municipal y entre la sociedad; al igual que el Municipio de Celaya, Guanajuato, ya que aún y cuando su normatividad se denomina “Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Celaya”, su objetivo es precisar y ampliar el derecho de acceso a todas las personas a la información pública, que generen o estén en posesión del ayuntamiento y de las dependencias o entidades del municipio a través de la unidad de acceso. Así como establecer los procedimientos y tiempos del mismo. Es decir, aún y cuando su nombre refiere a la organización de la unidad de enlace municipal, en realidad se trata de la normatividad que señala la forma en que se ejerce el de derecho de acceso a la información en el municipio.

El resto de los cuerpos normativos, efectivamente regulan la integración y funcionamiento de la unidad de acceso y el comité de información municipal , pero siempre en términos de la ley de transparencia estatal.

Los 185 municipios restantes, determinaron emitir reglamentos que secundaran las disposiciones de las leyes de transparencia estatales; cuyas generalidades se enlistan a continuación:

1. Garantizan el derecho de las personas al acceso a la información pública del municipio. Contemplando las siguientes dos figuras:
 - a. Unidad de enlace entre el gobierno municipal y los particulares.

- b. Órgano garante.
- 2. Establecen obligaciones de transparencia a cargo de los sujetos obligados del gobierno municipal, respecto a la publicidad de su información.
- 3. Establecen el procedimiento de acceso a la información, determinando:
 - a. Tiempo de respuesta.
 - b. Medios de impugnación.
 - c. Un sistema electrónico de solicitudes de información.
- 4. Determina los criterios de clasificación de información.
 - a. Órgano clasificador.

Una vez que hemos detectado las generalidades de estos reglamentos municipales en materia de transparencia y acceso a la información, es indispensable conocer en lo particular la forma en que se ejerce el derecho de acceso a la información en los gobiernos municipales. Es importante aclarar que dicha revisión se hará a través de un muestreo de dos municipios por entidad federativa, elegidos con base al número de habitantes, tomando como referencia a un municipio con alto nivel demográfico y a uno de menor nivel; se hace de esta manera, ya que se considera que insertar cada una de las particularidades de las 214 normas municipales en materia de transparencia y acceso a la información, le quitaría fluidez a la exposición, y perderíamos la perspectiva de las prácticas de transparencia en el gobierno municipal, además de lo agotador que significaría para el lector, sin que obtuviera datos que le permitan conseguir una opinión acerca de esas prácticas.

Dicho lo anterior, a continuación revisaremos la forma que se garantiza el derecho de acceso a la información en los municipios:

1.- En el gobierno municipal, existen diversas figuras que fungen como autoridades en materia de transparencia y acceso a la información que velan para garantizar la exacta observancia y cumplimiento de los sujetos obligados a las

disposiciones de la materia y en consecuencia un sano ejercicio del derecho de acceso a la información en cada localidad:

- a. La primera de ellas, es una unidad administrativa que se encarga de recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la información municipal. Sin excepción, todos estos municipios cuentan con esta unidad administrativa, que puede recibir distintos nombres, por ejemplo: Ventanilla Universal, Centro de Información Municipal, Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio, Secretaría en Materia de Acceso a la Información, Unidad de Enlace Municipal, Unidad de Acceso, Oficina Receptora de Solicitudes de Información y Unidad Municipal de Acceso a la Información.

Tal es el caso del municipio de Ensenada, Baja California, en donde se denomina Unidad Concentradora de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁸³, a diferencia del municipio de Escuinapa, en Sinaloa, que, según la dependencia municipal de que se trate, en el mejor de los casos cuenta con una oficina receptora de solicitudes¹⁸⁴, o bien, los requerimientos de acceso a la información, se hacen directamente a través del servidor público que sirve de enlace en la dependencia que tiene la información. Quizá el motivo de estas variantes sea proporcional a la demanda poblacional, el municipio de Ensenada cuenta con 466,814 habitantes¹⁸⁵, contra 54,131 que tiene Escuinapa.¹⁸⁶

Otra variante que se detectó es que, en el 70% de los casos, dicha unidad administrativa, funge como “ventanilla única” para que los particulares ejerzan su derecho de acceso a la información, esta unidad especializada

¹⁸³ Véase. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Municipio de Ensenada, Baja California. Publicado en el Periódico oficial, No. 48 el 17 de noviembre de 2006, Tomo CXIII. Artículo 50.

¹⁸⁴ Véase. Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública del Municipio de Escuinapa, Sinaloa. Publicado en el Periódico Oficial. No. 072, el 16 de junio de 2003. Artículo 37.

¹⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Número de habitantes*. Recuperados el 25 de junio de 2013 de los sitios web del INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.

¹⁸⁶ Idem.

es el único vínculo entre los habitantes y cualquier autoridad del gobierno municipal. En el 30% restante de este muestreo, se observa que cada sujeto obligado cuenta con su propia unidad administrativa a través de la cual, los particulares pueden acceder a la información que obra en sus archivos.

- b. Otra figura que garantiza el derecho de acceso a la información pública, es aquella integrada por varias personas, responsables de supervisar que la actividad de los entes públicos y la unidad de acceso a la información que corresponda, se realicen conforme a las disposiciones vigentes aplicables en materia de transparencia; de igual forma que en el numeral anterior, este órgano colegiado adquiere nombres distintos en los cuerpos normativos; por ejemplo: el instituto de transparencia municipal, el comité de acceso a la información o el consejo ciudadano de acceso a la información pública municipal, que el cabildo crea específicamente para que funjan como órganos auxiliares del ayuntamiento municipal, con autonomía de gestión, operación y decisión, encargada de garantizar el acceso a la información en la administración pública municipal; el último de estos, como su nombre lo indica, de naturaleza ciudadana. otras figuras que hacen las veces de dichos órganos auxiliares, sin que se hayan creado única y exclusivamente para ese fin, son: la contraloría municipal, la comisión municipal de transparencia y acceso a la información, la dirección de contraloría y desarrollo administrativo municipal y el propio ayuntamiento.

2.- Establecer obligaciones de transparencia a cargo de los sujetos obligados del gobierno municipal, respecto a la publicidad de su información, es otro rubro que coincide en la normatividad emitida por los ayuntamientos. En un primer análisis, identificamos que los sujetos obligados que reconocen los reglamentos municipales para observar las disposiciones en materia de transparencia son:

- Ayuntamiento.

- Titulares de la Administración Pública Municipal ya sea centralizada, desconcentrada, descentralizada o paramunicipal.
- Fideicomisos.
- Tribunales de Justicia Municipal.
- Cualquier persona de derecho público y privado que perciban recursos públicos municipales.

En seguida, se observó que el 98% de los reglamentos municipales, advierten la obligación de que dichos sujetos, publiquen en su página oficial de internet, información de libre acceso para cualquier persona. Como era de esperarse, el contenido de dicha normatividad es una réplica de lo que señala la ley estatal en cada uno de los casos; sin embargo, es importante precisar que en estas disposiciones reglamentarias, los ayuntamientos suman datos específicos de su actividad gubernamental, y en ese sentido, además de la relevancia que adquiere la publicidad de su estructura orgánica especificando las facultades y responsabilidades de los integrantes del ayuntamiento y sus dependencias, el directorio de sus servidores públicos, su marco normativo, remuneración mensual por puesto de los servidores públicos, la información relacionada con el ejercicio presupuestal, los datos del titular y número telefónico oficial de la unidad responsable de ser el enlace de transparencia entre el gobierno municipal y las personas, etc. Estos reglamentos, especifican rubros que van de la mano con el cúmulo de facultades que tanto la Constitución Federal como las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales otorgan a este orden de gobierno, entre dichas obligaciones se encuentran, por ejemplo, hacer pública la siguiente información:

- I. Las estadísticas e indicadores del desempeño en materia de seguridad pública y tránsito;
- II. Las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que

- sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;
- III. Los empréstitos, deudas contraídas, así como la enajenación de bienes;
 - IV. Los indicadores de gestión de los servicios públicos que presten los ayuntamientos;
 - V. Las gacetas municipales, las cuales deberán contener los resolutivos y acuerdos aprobados por los cabildos;
 - VI. El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar;
 - VII. Las actas de sesiones de cabildo;
 - VIII. La información que muestre el estado que guarda su situación patrimonial, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles, con los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del ayuntamiento;
 - IX. El calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y estatales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado por el propio ayuntamiento;
 - X. Los programas sociales administrados por el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia y del organismo para la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
 - XI. El marco regulatorio completo del ayuntamiento;
 - XII. Los proyectos de reglamentos, bandos municipales u otras disposiciones administrativas de carácter general, por lo menos con veinte días de anticipación a la fecha de su aprobación o discusión en el cabildo, salvo que su difusión comprometa los efectos que se pretenda lograr o que se trate de situaciones de emergencia, y
 - XIII. Las listas de asistencia de los integrantes del cabildo a las sesiones de ese cuerpo colegiado.

3.- Con relación a los criterios y procedimientos que se deberán observar en la recepción, procesamiento, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a la información pública que formulen los particulares, como se indicó anteriormente,

el 70% de los municipios que tomamos como muestra, inician su procedimiento de acceso a la información, con la recepción de la solicitud correspondiente a través de la “ventanilla única”, el 30% restante, lo hacen a través de la unidad de enlace ubicada en cada dependencia. La forma de recepción de las solicitudes, es la única etapa del proceso que contrasta con el procedimiento establecido en las leyes de transparencia locales, ya que las demás son semejantes. En todas, invariablemente se recibe la solicitud de información, se analiza el contenido de la misma, para determinar si es competencia del ente público o en su defecto orientar al particular hacia dónde dirigir la solicitud; en caso de que sí sea competencia del ente público, se analiza para determinar si con los datos que proporciona, es suficiente para identificar la información solicitada, de lo contrario, se requiere información adicional. Una vez que se cumple con todo lo necesario para localizar la información, ésta se pide a la unidad administrativa que detenta la información, quien la enviará para hacerla llegar al solicitante.

- a) El tiempo de respuesta varía de una entidad a otra, y puede ir de los 3 hasta los 20 días hábiles para que la autoridad conteste.

- b) En caso de que el solicitante quisiera inconformarse de la respuesta obtenida por el sujeto obligado, o en su caso la falta de respuesta, a semejanza de lo dispuesto en las leyes estatales en materia de transparencia, el 40% de los reglamentos municipales disponen de un recurso para impugnar dicha determinación. La autoridad que resuelve, en la mayoría de los casos es quien permite el acceso a la información, en otros casos el órgano colegiado garante del derecho de acceso a la información en el municipio, en otros interviene directamente el ayuntamiento o la comisión de transparencia de regidores. El 54% da la opción de recurrir ante el órgano garante estatal y el 6% restante, deja la opción de que el particular pueda recurrir a cualquiera de las formas en que las leyes disciplinarias del municipio, corrigen el mal actuar de los servidores públicos.

- c) Un dato relevantes es que del 57% de los ayuntamientos han implementado un sistema electrónico de solicitudes de información, el 43% restante, continúa utilizando los formatos en papel autorizados para ese fin.

En este punto, es importante hacer una pausa, para retomar que, como se manifestó en capítulos anteriores, la reforma constitucional de 2007, en su apartado de artículos transitorios, estableció que: la Federación, los estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere el decreto de reforma, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Asimismo, indica que las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos. Como se observa, la obligación de emplear esos mecanismos electrónicos para el acceso a la información, en principio únicamente contempló a todos aquellos municipios que contaran con más de 70,000 habitantes. Es decir, de los 2,453¹⁸⁷ municipios que existen en la República Mexicana, únicamente 296¹⁸⁸ son los que debían acatar esa disposición en un plazo no mayor a dos años, es decir a más tardar en 2009.

Como se advierte del resultado del muestreo que ha servido para este análisis, un número importante de municipios ya cuenta con el mecanismo que se desprende de dicho transitorio.

4.- Respecto a los criterios de clasificación de información. El 100% de la normatividad secundaria emitida por los ayuntamientos, establece criterios para clasificar la información como reservada o confidencial. Criterios que no distan de

¹⁸⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Número de habitantes*. Recuperados el 25 de junio de 2013 de los sitios web del INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.

¹⁸⁸ Idem.

lo que las leyes estatales, incluso la federal señala; lo que resulta interesante resaltar es que se observó que del universo que ha servido de muestra, el 54.4% de los reglamentos en materia de acceso a la información pública, establecen la figura de un órgano colegiado encargado de aprobar la clasificación de la información propuesta por las unidades administrativas que detentan la información. En el 45.4% restante, que no cuentan con un órgano colegiado encargado de clasificar la información, esta actividad la hace el titular de la dependencia, el área que genera la información o la unidad administrativa que funge como enlace entre el particular y el ente público.

Aún y cuando se considera que la reglamentación de los derechos fundamentales que implican el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, es una facultad que corresponde al estado en el ámbito de su respectiva competencia, las leyes estatales, limitan la facultad a los municipios de concederles atribuciones reglamentarias; puesto que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental y no una cuestión administrativa de las previstas en el artículo 115 constitucional, lo cierto es que con dicha reglamentación, se promueve la transparencia en las acciones de gobierno y la rendición de cuentas como un derecho instituido a favor de la sociedad y una necesidad del servidor público ante el pueblo, como poder soberano.

Una vez que hemos analizado el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información pública en los gobiernos municipales en México, es menester puntualizar la perspectiva adquirida al respecto para poder visualizar hacia nuevas prácticas de transparencia y acceso a la información pública en el gobierno municipal mexicano.

4.3. PERSPECTIVA HACIA NUEVAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO

Para construir una visión sobre la realidad en torno al efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información en México, es preciso analizar la interacción de las personas con el aparato gubernamental en su manifestación más elemental, es decir desde el municipio.

Siendo el municipio la plataforma para la aplicación y el ejercicio de los derechos a los que toda persona es acreedora, debido a que en ellos es donde viven más de 100 millones de mexicanos,¹⁸⁹ y por ende, el lugar en que realmente tenemos que garantizar que las personas ejerzan sus derechos; entre estos, el derecho fundamental del acceso a la información pública, a continuación se proporcionan datos relevantes que reflejan el comportamiento del que se habla.

Para comenzar con este análisis, retomaremos la selección del grupo de municipios que sirvieron en el rubro anterior, para determinar cómo se ejerce realmente el derecho de acceso a la información, anotando las fortalezas y debilidades de cada caso.

Como se advirtió en líneas pasadas, una de las principales obligaciones que todo gobierno debe cumplir es la de contar con un portal de internet, esta obligación cobra relevancia ya que significa la primer puerta que las autoridades abren a los habitantes para que conozcamos su quehacer gubernamental.

Al respecto, de nuestro muestreo¹⁹⁰ se observó que los municipios de Loreto, Baja California Sur, Texcoco, Estado de México, Huatabampo, Sonora y Tamiagua, Veracruz, no cuentan con esta primera herramienta electrónica, lo que resulta

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ A septiembre de 2013.

significativo ya que al menos en el caso de Texcoco, 235 mil 151 habitantes¹⁹¹ no pueden tener este tipo de contacto con la actividad del gobierno municipal. En el caso de Huatabampo, se afecta el derecho de 79 mil 313 habitantes¹⁹², en Tamiahua 23 mil 588¹⁹³ y en el caso de Loreto 16 mil 738¹⁹⁴.

Con relación a la obligación de contar con un portal de transparencia a través del cual den a conocer la información pública de oficio, de nuestro campo de análisis, se desprendió que 6 municipios no cuentan con un espacio definido para cumplir con dicha obligación. Estos municipios son: Tlalchapa, Guerrero, Comalcalco en Tabasco y desde luego los cuatro municipios de los que hablamos en el párrafo anterior: Loreto, Texcoco, Huatabampo y Tamiahua.

En el caso de los municipios de Tlalchapa y Comalcalco, aún y cuando sí tienen un portal de internet, no cumplen con la obligación de publicar la información mínima que debe estar accesible a cualquier persona. En el municipio de Tlalchapa habitan 11mil 495 personas¹⁹⁵, mismas que para conocer quién integra el ayuntamiento y quiénes estas a cargo de las acciones que impactan directamente en sus condiciones de vida, lo que el gobierno municipal está haciendo respecto al ejercicio de su presupuesto, la ejecución y seguimiento de programas sociales, acciones de mejora relacionadas con infraestructura urbana, en materia de seguridad pública y tránsito, etc., necesitan acudir directamente al palacio municipal o si sus condiciones se lo permiten, enviar un correo a la presidencia municipal o al enlace en turno, de otra manera no saben lo que está ocurriendo con la autoridad en su localidad.

Esta situación es verdaderamente preocupante, porque precisamente la finalidad de la información pública de oficio es abatir en gran medida la opacidad que se ha

¹⁹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Número de habitantes*. Recuperados el 25 de junio de 2013 de los sitios web del INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.

¹⁹² Idem.

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ Idem.

¹⁹⁵ Idem.

vivido desde tiempos remotos, permitida sí por los gobernados pero también alimentada por los gobernantes.

Cuando no se cumple con la obligación de publicar la información mínima que establece la ley de transparencia por mandato constitucional, se corre el riesgo de vulnerar el derecho fundamental del acceso a la información que obra en poder de los entes públicos, ya que difícilmente las personas se acercarán a cuestionar las actuaciones del gobierno municipal principalmente por dos razones: el desconocimiento de su derecho y el miedo a las represalias.

Sobre este tema, es importante recordar que, si bien es cierto, en estricto derecho de conformidad con lo establecido por la reforma constitucional de 2007, en su apartado de artículos transitorios, únicamente los municipios con población superior a 70 mil habitantes, están obligados a contar con sistemas electrónicos de acceso a la información, también lo es la trascendencia de que cualquier persona pueda conocer datos básicos respecto a una estructura gubernamental determinada, máxime si se trata de la organización gubernamental más próxima como es el caso de los ayuntamientos, debería ser una prioridad para todo gobierno.

El resto de los gobiernos municipales, cuentan con este mecanismo de acceso para sus habitantes y cualquier persona que desee conocer sobre su actuar. En su mayoría son amigables y te permiten mirar más de lo que conforme a la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información están obligados a publicar, resulta una verdadera puerta que transparenta la manera en que funcionan las autoridades municipales.

Sobre este asunto, si bien es cierto, en su mayoría los gobiernos municipales cumplen con exhibir un portal de obligaciones de transparencia, un elemento fundamental que se debe revisar es el contenido de los rubros que muestran. El primer paso es que cuenten con ese portal de acceso, el segundo es calificar la

información que contienen, ya que puede ocurrir que los vínculos electrónicos se encuentren dañados o los documentos sean ilegibles o no contengan la información que se supone deberían tener. Otra situación desfavorable es que la información no sea actualizada, por ejemplo en el caso de Baja California Sur, en el Municipio de Mulegé, su portal de obligaciones de transparencia únicamente reporta lo referente al presupuesto para los últimos tres ejercicios fiscales así como la cuenta pública por el mismo periodo; sin embargo, no detalla la forma en que se ha ejercido, ni proporciona más información. En ese mismo Estado, tenemos el caso del municipio de Comondú, donde se observó que la información publicada se encuentra actualizada al 2011 y lamentablemente en una situación igual se encuentra el propio Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur, donde al tratar de consultar los informes de resultados de las evaluaciones al cumplimiento de las obligaciones de la ley de la materia a cargo de los entes públicos, la información más reciente es de 2010.

Estas circunstancias significan un verdadero foco rojo en las prácticas de transparencia y acceso a la información, ya que aunque aparentemente los gobiernos municipales e incluso estatales se encuentran comprometidos con la transparencia y el derecho al acceso a la información, la realidad es que con esa actuación, se rompe por completo la vigilancia y salvaguarda del derecho fundamental de acceder a la información en poder del aparato gubernamental.

Considero que un verdadero indicador respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información que obran en los archivos de los entes públicos municipales, son las cifras que arrojan los distintos mecanismos de control y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública formuladas en cada municipio.

El primer instrumento de búsqueda para conocer el número de solicitudes recibidas por el gobierno municipal, fue el sistema electrónico de solicitudes de información, denominado INFOMEX, que como se dijo, es una herramienta electrónica creada por el IFAI para recibir y contestar vía internet, a través de un

formato estandarizado, las solicitudes de información realizadas a los sujetos obligados. Algunos estados, adoptaron dicho sistema para su aplicación en la entidad y en esta primera revisión, se observó que Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán se encuentran en un proceso de adhesión al INFOMEX. El Estado de México cuenta con una plataforma similar a ésta, sólo que se llama SAIMEX (Sistema de Acceso a la Información Mexiquense), en Morelos se llama Sle (Sistema de Información Electrónica) y en Oaxaca SIEAIP (Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca).

Si bien, en su mayoría, los estados se encuentran adheridos al sistema INFOMEX, lo cierto es que no todos cuentan con información relacionada a la totalidad de sus municipios; por ejemplo, Chiapas, contempla únicamente 15 de 118 municipios, Coahuila 13 de 38, Hidalgo 50 de 84, Nayarita 6 de 20, Oaxaca 276 de 570, San Luis Potosí 6 de 58, Sonora 10 de 72, Tlaxcala 3 de 60, Veracruz 158 de 212 y Zacatecas 19 de 58 municipios. No obstante lo anterior, sí cumplen con el mandato constitucional del que ya hemos hablado con antelación, respecto a que únicamente los municipios con población mayor a 70 mil habitantes están obligados a contar con medios electrónicos que garanticen el derecho de acceso a la información; considerando ese supuesto, el número de los municipios con relación a su población que están dados de alta en el sistema INFOMEX son los siguientes:

| Entidad Federativa | Total de Municipios¹⁹⁶ | Municipios con población mayor a 70,000 habitantes¹⁹⁷ | Total de Municipios en INFOMEX |
|---------------------------|--|---|---------------------------------------|
| Aguascalientes | 11 | 2 | 11 |
| Baja California | 5 | 5 | En proceso de adhesión al |

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Idem.

| | | | sistema INFOMEX ¹⁹⁸ |
|---------------------|-----|----|---|
| Baja California Sur | 5 | 3 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Campeche | 8 | 3 | 0 |
| Chiapas | 118 | 17 | 15 |
| Chihuahua | 67 | 5 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Coahuila | 38 | 9 | 13 |
| Colima | 10 | 4 | 10 |
| Durango | 39 | 3 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Guanajuato | 46 | 22 | 46 |
| Guerrero | 81 | 8 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Hidalgo | 84 | 8 | 50 |
| Jalisco | 125 | 12 | * |
| Estado de México | 125 | 42 | 125 ¹⁹⁹ |
| Michoacán | 113 | 13 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Morelos | 33 | 7 | 33 ²⁰⁰ |
| Nayarit | 20 | 4 | 6 |
| Nuevo León | 51 | 11 | 0 |

¹⁹⁸ Únicamente es posible consultar las solicitudes de acceso a la información formuladas al municipio de Mexicali.

¹⁹⁹ Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Recuperado en Julio de 2013 en <http://www.saimex.org.mx/saimex/ciudadano/login.page>.

²⁰⁰ Sistema de Información Electrónica del Estado de Morelos (SIE). Recuperado en Julio de 2013 en <http://sie.sytes.net/sie/>.

| | | | |
|-----------------|-----|----|--|
| Oaxaca | 570 | 5 | 276 ²⁰¹ , en proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Puebla | 217 | 15 | 0 |
| Querétaro | 18 | 4 | 0 |
| Quintana Roo | 9 | 5 | 9 |
| San Luis Potosí | 58 | 6 | 6 |
| Sinaloa | 18 | 8 | 18 |
| Sonora | 72 | 9 | 10 |
| Tabasco | 17 | 10 | 17 |
| Tlaxcala | 60 | 3 | 3 |
| Tamaulipas | 43 | 9 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Veracruz | 212 | 21 | 158 |
| Yucatán | 106 | 4 | En proceso de adhesión al sistema INFOMEX |
| Zacatecas | 58 | 3 | 19 |

*El sistema INFOMEX del estado de Jalisco no permitió acceder a la información.

Como se observa, salvo en el caso del Estado de Chiapas, todos los demás estados aunque no tienen a la totalidad de sus municipios dados de alta en el sistema electrónico de solicitudes de información, sobrepasan el número de municipios con una población mayor a 70 mil habitantes; lo que denota un esfuerzo y compromiso importante con la transparencia y el acceso a la información pública.

Como lo señalamos antes, un indicador del verdadero ejercicio del derecho de acceso a la información es el número de solicitudes que arroja el sistema

²⁰¹ Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (SIEAIP). Recuperado en Julio de 2013 en <http://sieaip.mx/>.

INFOMEX por estado respecto a cada municipio; del muestreo que ha servido para realizar esta investigación, durante el periodo comprendido del 1º de enero al 1º de septiembre de 2013, el resultado se observa de la siguiente manera:

| Entidad Federativa | Municipio | Número de solicitudes de información en INFOMEX |
|---------------------------|----------------------------|--|
| Aguascalientes | Aguascalientes | 326 |
| | José María | 185 |
| Chiapas | San Cristóbal de las Casas | 75 |
| | Chiapa de Corzo | 11 |
| Coahuila | Piedras Negras | 57 |
| | Ramos Arizpe | 35 |
| Colima | Colima | 79 |
| | Armería | 2 |
| Guanajuato | Guanajuato | 171 |
| | San Miguel de Allende | 0 |
| Hidalgo | Pachuca | 108 |
| | Tulancingo | 19 |
| Nayarit | Tepic | 44 |
| | Bahía de banderas | 42 |
| Quintana Roo | Benito Juárez | 315 |
| | Cozumel | 33 |
| San Luis Potosí | San Luis Potosí | 262 |
| | Matehuala | 24 |
| Sinaloa | Mazatlán | 176 |
| | Escuinapa | 18 |
| Sonora | Guaymas | 53 |
| | Huatabampo | 15 |

| | | |
|-----------|------------|-----|
| Tabasco | Centro | 281 |
| | Comalcalco | 104 |
| Tlaxcala | Tlaxcala | 718 |
| | Apizaco | 24 |
| Veracruz | Papantla | 9 |
| | Tamiahua | 2 |
| Yucatán | Mérida | 377 |
| Zacatecas | Fresnillo | 35 |
| | Jerez | 23 |

Con relación al cuadro anterior es importante observar que los municipios que han recibido más solicitudes de acceso en el periodo indicado son: Tlaxcala con 718, Mérida con 377 y Aguascalientes con 326; y los que menos han recibido solicitudes son el municipio de Papantla con 9, Armería y Tamiahua con 2 y por último San Miguel de Allende con 0 solicitudes de información pública en 8 meses.

Es importante señalar que el sistema INFOMEX no fue la única herramienta electrónica que se tuvo que revisar para conocer los datos relacionados con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los municipios, ya que como se observó, no todos se encuentran dados de alta en el mismo; por lo que fue necesario revisar el contenido de la página oficial en internet del gobierno municipal de cada uno de ellos, donde nos encontramos con los siguientes resultados:

| Entidad Federativa | Municipio | Número de solicitudes de información | Periodo | Fuente de la información |
|--------------------|-------------------|--------------------------------------|---|--|
| Baja California | Tijuana | 654 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| | Playa de Rosarito | 452 | 1º de enero al 1º de | |

| | | | | |
|---------------------|-----------------|-----|---|---|
| | | | septiembre de 2013 | |
| Baja California Sur | La Paz | * | * | * |
| | Los cabos | * | * | * |
| Campeche | Campeche | 64 | 1º de enero al 1º de julio de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| | Calakmul | 9 | 1º de enero al 1º de abril de 2013 | |
| Chihuahua | Juárez | 238 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| | Camargo | 31 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | |
| Durango | Durango | 18 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Sistema Electrónico de la Unidad de Transparencia e Información Municipal |
| | Gómez Palacio | 534 | 1º de enero al 1º agosto de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| Guerrero | Acapulco | * | * | * |
| | Tlalchapa | * | * | * |
| Jalisco | Zapopan | * | * | * |
| | Puerto Vallarta | * | * | * |
| México | Metepec | 89 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| | Texcoco | ** | ** | ** |
| Michoacán | Morelia | * | * | * |
| | Tacambaro | * | * | * |
| Morelos | Cuatla | 40 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| | Tepoztlán | 62 | 1º de enero al 1º de septiembre de | |

| | | | 2013 | |
|------------|--------------------------|----|---|--|
| Nuevo León | Apodaca | ** | ** | Tienen un sistema electrónico para recibir solicitudes pero no hay un concentrado de ellas no arroja cifras. |
| | San Pedro Garza y García | 4 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Sistema Electrónico de Transparencia e Información Municipal |
| Oaxaca | Oaxaca de Juárez | 36 | 1º de enero al 1º de septiembre de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| Puebla | Tehuacán | 49 | 1º de enero al 1º de julio de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |
| Querétaro | Querétaro | ** | ** | ** |
| | Pedro Escobedo | ** | ** | ** |
| Tamaulipas | Reynosa | 26 | 1º de enero al 27 de julio de 2013 | Portal de obligaciones de transparencia del gobierno municipal |

*Se formuló una solicitud de acceso a la información para conocer el número de solicitudes realizadas al gobierno municipal en el periodo comprendido del 1º de enero al 1º de septiembre de 2013.

**No se obtuvo información por ninguna manera electrónicamente posible.

De lo anterior, se advierte que debido a la variación en las herramientas, la información resulta poco accesible y carece de calidad para la población, desde la forma en que se realiza una consulta hasta saber cuántas solicitudes y cómo han sido atendidas por las autoridades.

Debido a que, en algunos casos el INFOMEX únicamente refleja información relacionada con los sujetos obligados del orden de gobierno estatal, fue necesario revisar las páginas de internet de los gobiernos municipales que no proporcionaron información a través de ese utensilio electrónico. En ese sentido, los portales de internet de cada ayuntamiento, arrojaron que en los vínculo de obligaciones de transparencia de los municipios de Tijuana, Playa de Rosarito, Campeche, Calakmul, Juárez, Camargo, Gómez Palacio, Tehuacán y Reynosa, por mencionar algunos, se cuenta con un apartado específico que expone los

datos relacionados con las solicitudes de acceso a la información recibidas y atendidas, ya sea por año, por semestre, trimestre o bien mensualmente; algunos otros como los municipios de Durango, Metepec, Cuautla, Tepoztlán, Oaxaca de Juárez y San Pedro Garza y García, generaron un sistema electrónico, distinto al INFOMEX, que cuenta con el histórico de las solicitudes de acceso a la información recibidas y atendidas por las autoridades municipales.

En el caso de Jalisco y Querétaro, que aunque se encuentran dado de alta al sistema INFOMEX, durante la investigación fue imposible consultar la información que pudiese obrar en dicho sistema; incluso, fue en vano el intento de formular una solicitud de acceso a la información a alguno de sus municipios para conocer las cifras en torno al ejercicio de esta garantía fundamental; distinto fue en los municipios de La Paz, Los Cabos, Acapulco, Tlalchapa, Zapopan, Puerto Vallarta, Tacambaro y Morelia en los que sí fue posible generar una solicitud de acceso, sin embargo a la fecha, únicamente los ayuntamientos de La Paz y Acapulco atendieron la solicitud de acceso a la información el resto, siguen sin ser solventadas.

A continuación analizaremos el contenido de las respuestas emitidas en ambos casos:

De la respuesta emitida por el gobierno municipal de La Paz, Baja California Sur, se observa que al 1º de septiembre de 2013, han recibido 130 solicitudes de acceso a la información, de las cuales 3 han sido recurridas, indican que el mecanismo de control y seguimiento a cada solicitud de acceso es a través de correos electrónicos, bitácoras y expedientes, elaborados para cada solicitud; por último señala la dirección electrónica en la que puede ser consultada la bitácora antes referida. Sin embargo como ya se mencionó, al realizar la búsqueda de la información, fue imposible detectar dichos datos. No obstante lo anterior, se advierte que la respuesta es atendida dentro del plazo legal establecido y que fueron solventadas las inquietudes formuladas en el orden que se realizaron. A mi

parecer, la respuesta es amable para el solicitante y cubre los requerimientos expuestos; sin embargo, se observa que carece de fundamentación.



A continuación se muestra una impresión de pantalla del correo electrónico enviado por el Director de Políticas Públicas del Ayuntamiento de Acapulco, a

través del cual envía la respuesta a la solicitud de acceso formulada y adjunta como soporte a su respuesta un documento denominado "informe mensual de Transparencia y Acceso a la Información" que revela las acciones principales que el ayuntamiento ha realizado en torno a la transparencia y el derecho de acceso a la información. Asimismo, indica que al 30 de septiembre de 2013, se han recibido 57 solicitudes de información, de las cuales se ha respondido el 96%. Reporta que de estas solicitudes se han recibido 2 recursos de revisión por parte del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Guerrero (ITAIG), algo muy interesante es que manifiesta que actualmente y como parte de un proceso de mediano plazo, el Ayuntamiento ha centrado su estrategia de Transparencia en dos líneas principales: a) Publicación de información en el portal; y b) Atención efectiva a solicitudes ciudadanas de información, mediante un formato simple y rápido, y señala que el informe antes referido podría ser consultado a partir del 11 de octubre en la sección "Informes a la Ciudadanía" dentro del portal www.acapulco.gob.mx/transparencia, junto con otros informes mensuales que se publicarán periódicamente.



Descargar como zip

Duen día Nancy

En atención a su solicitud de información, le informo lo siguiente:

- 1.- Al 30 de septiembre se han recibido 57 solicitudes de información, de las cuales se ha respondido el 96%. (Se adjunta informe mensual de Transparencia y Acceso a la Información).
- 2.- De estas solicitudes se han recibido 2 recursos de revisión por parte del ITAIG.
- 3.- Actualmente y como parte de un proceso de mediano plazo, el Ayuntamiento ha centrado su estrategia de Transparencia en dos líneas principales: a) Publicación de información en el portal, y b) Atención efectiva a solicitudes ciudadanas de información, mediante un formato simple y rápido.
- 4.- El informe adjunto podrá ser consultado a partir del 11 de octubre en la sección "Informes a la Ciudadanía" dentro del portal www.acapulco.gob.mx/transparencia, junto con otros informes mensuales que se publicarán periódicamente.

Quedo a sus órdenes para cualquier duda o comentario y atento a futuras solicitudes de información.

Gracias,

Carlos Juárez
Dirección de Pol. Públicas y Transparencia
cjuarezcr.tz@gmail.com

De lo anterior, se puede observar algo muy interesante y es precisamente el efecto que el ejercicio de este derecho causa ante las autoridades gubernamentales. En el caso que antecede, me atrevería a afirmar que la solicitud formulada por la sustentante, fue la punta de lanza para generar las acciones de transparencia a que se refiere el Director de Políticas Públicas del Ayuntamiento de Acapulco cuando dice: *“El informe adjunto podrá ser consultado a partir del 11 de octubre en la sección “Informes a la Ciudadanía” dentro del portal www.acapulco.gob.mx/transparencia”,* ya que uno de los principales efectos de las solicitudes de acceso a la información es la detección de falta de rendición de cuentas y es evidente que esta autoridad al advertir, por medio de la solicitud formulada, que no estaban dando cumplimiento a las obligaciones dispuestas por la normatividad de la materia en su localidad, y que la información que se muestra en su portal no es suficiente para colmar el derecho fundamental de toda persona al acceso a la información, decidió implementar acciones que corrigieran dicha situación.

Como hemos podido observar, aparentemente el derecho acceso a la información pública ha llegado y avanzado en nuestro país con pasos agigantados, sin embargo, cuando nos detenemos a revisar las prácticas de transparencia y acceso a la información pública en el gobierno municipal mexicano, que corre a cargo de más de 100 millones de personas, es donde nos damos cuenta que aún falta mucho camino por recorrer. Definitivamente existen elementos socioculturales, políticos y económicos que influyen en los resultados que me he atrevido a presentar en esta investigación, mismos que afectan significativamente la transformación necesaria para que existan mejores prácticas de este derecho fundamental.

En ese sentido, partiendo de la perspectiva obtenida después del presente trabajo de investigación, me permito exponer algunas propuestas que considero, podrían contribuir a mejorar las prácticas de transparencia y acceso a la información pública en el gobierno municipal mexicano.

PROPUESTAS

1.- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Se propone la emisión de la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” en sustitución a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que actualmente se encuentra vigente, en atención a que se observó que la reforma del artículo 6º constitucional del 20 de julio de 2007 con la que se buscó establecer las bases y principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, no fue suficiente para lograr que la Federación, los estados y el Distrito Federal, estandarizaran sus criterios para expedir las leyes en la materia, y no se diga la divergencia detectada en los reglamentos expedidos por los ayuntamientos.

Aunque en la medida de lo posible se buscó armonizar con la esencia del Constituyente, la realidad es que la diversidad de criterios de los congresos locales y a su vez de los ayuntamientos, dificulta el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En los tres órdenes de gobierno se detectaron diferencias respecto a: los sujetos obligados por las leyes de transparencia; el listado de la información pública que de oficio deben dar a conocer dichos sujetos; los criterios de clasificación de la información así como el periodo de reserva, son distintos en las entidad federativas, aunque se trate de la misma información; los procedimientos varían en cuanto a plazos, requisitos y medios de impugnación; el órgano garante del derecho de acceso a la información es distinto, sobre todo en los gobiernos municipales. Si bien es cierto, resulta imposible dejar de observar la diversidad cultural y la realidad social y económica que existe en nuestro país, también lo es que se debe garantizar que los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna lleguen a todas las personas sin excepción y un mecanismo que

facilitaría esa tarea, sobre todo para quien pretende ejercer su derecho, es la estandarización del mismo.

En ese sentido, se propone sustituir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por una Ley General, para que las entidades federativas, los municipios y la federación puedan actuar respecto a una misma materia de aplicación obligatoria, tanto para las autoridades federales como para las autoridades locales, incluidas las municipales, pero sería el Congreso de la Unión el que determinaría la forma y los términos de la participación de dichas entidades.²⁰²

A diferencia de la Ley Federal que actualmente es aplicada en todo el territorio nacional, únicamente para las autoridades federales; la Ley General se aplicaría también en todo el territorio nacional, en los tres órdenes de gobierno, pero distribuyendo competencias para el desarrollo de las leyes correlativas y establecería los estándares de observancia obligatoria para cada uno de ellos.

2.- Comisión Municipal de Transparencia y Acceso a la información

Instaurar una Comisión de Transparencia y Acceso a la información en el ayuntamiento de cada municipio, considero que proporcionaría certeza jurídica a los habitantes, en función de que invariablemente sabrían qué autoridad es responsable de garantizar el libre ejercicio de su derecho de acceso a la información, y no sólo eso, sino que además tendrían la seguridad de que dicha autoridad se ajustará a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes secundarias.²⁰³

²⁰²Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultades Concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano. Sus características Generales. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Enero de 2002. Controversia Constitucional 29/2000.

²⁰³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las Garantías de Seguridad Jurídica*. Colección Garantías Individuales. SCJN. México. 2003. p. 9.

Me permito proponer que dicha Comisión, además de fungir como enlace entre el gobierno municipal y los gobernados, recibiendo y atendiendo las solicitudes de acceso a la información, sea también quien proponga al ayuntamiento acciones que permitan mejorar y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, darle seguimiento y rendir cuentas de dichas acciones al ayuntamiento. En general que sea quien opere las determinaciones del cabildo que favorezcan y fortalezcan el derecho de acceso a la información en ese orden de gobierno.

Dos elementos esenciales pienso que deberían ser considerados para establecer estas Comisiones, la primera es que surja y esté a cargo de los regidores, para que sea el o los regidores responsables, quienes suban a las sesiones del ayuntamiento los temas relacionados con la transparencia y el acceso a la información, para que se tomen las medidas necesarias. Y segunda, que su funcionamiento no signifique un gasto más y se realice con los recursos humanos y materiales con que ya cuenta.

Como fue expuesto, se advirtió que los gobiernos municipales, en su afán de garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información, establecen dos, tres o más figuras jurídicas, ya sea unipersonales, colegiadas o con matices ciudadanos, que fueron creadas para un mismo fin, el ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que considero que si se estableciera una figura general con las mismas características y facultades básicas en todos los gobiernos municipales, que realmente funcione, sería suficiente.

3.- Fomento a la cultura de transparencia y derecho de acceso a la información

Definitivamente la poca cultura de transparencia, el autoritarismo de los gobernantes y la falta de una ciudadanía exigente, son elementos que contribuyen con la opacidad. Difundir el derecho que toda persona tiene de acceder a la información en poder de cualquier autoridad es la verdadera base del ejercicio de

este derecho, ya que si la gente no sabe que puede preguntar sin temor a recibir alguna represalia, jamás se acercará a la autoridad para pedirle que le informe sobre su gestión. Las nuevas generaciones deben crecer sabiendo que tienen el derecho a preguntar. Un ejemplo de esto es lo que el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo (Cancún) realizó en julio de 2013:

CANCÚN DIGITAL ANUNCIOS CLASIFICADOS 09 de julio de 2013

cancúndigital.mx

cd En la noticia, siempre ponemos la última línea

CANCÚN VECINOS ESTADO OPINIÓN SOCIEDAD CULTURA SERVICIOS DEPORTES NACIONAL INTERNACIONAL

Fomentan la cultura de la transparencia administrativa

Comunicado de prensa
15/07/2013
Cancún

Comparte este artículo

Benito Juárez



Capacitó a 80 ciudadanos como monitores de la Entrega- Recepción de esta administración.

Cochmal, Quintana Roo. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, fomentar entre servidores públicos el cumplimiento de los principios de transparencia y servir como instrumento eficaz de combate contra la corrupción, son los principales objetivos que encabeza la Unidad de Vinculación de Transparencia y Acceso a la Información Pública (UVTAIP).

Desde el principio de la Administración 2011-2013, la UVTAIP se ha dado a la tarea de realizar diversas acciones tanto para los servidores públicos como para la ciudadanía en general, fomentando el trabajo en conjunto entre la gestión de Gobierno y la población.

Tal es el caso del programa "Servidor Público en Tu Colegio" dirigido, principalmente, a los jóvenes universitarios del municipio de Benito Juárez para sensibilizarlos sobre las acciones que comprende el gobierno. En este caso, se realizaron en la Universidad Tecnológica de Cancún, Universidad del Sur y el Instituto Tecnológico de Cancún, a donde acudieron las autoridades municipales para dar a conocer pormenores de las funciones que están bajo su encargo en el Ayuntamiento, logrando la concurrencia con un total de mil 500 estudiantes.

En el mismo sentido, se llevó a cabo la "Firma de Convenio de Colaboración con Universidades" con lo que se logró la capacitación de 440 alumnos de diferentes instituciones de nivel superior en materia de transparencia. De igual manera, se preparó en este ámbito a 80 ciudadanos de la Asociación Civil "C. Transparente", para que fungan como monitores de la Entrega- Recepción de esta administración.

Porque los valores y principios se inculcan desde los primeros años de vida, la UVTAIP también desarrolló actividades para niños de 6 a 15 años de edad como el "Primer Concurso Infantil de Dibujo y/o Pintura. Los Niños y la Transparencia", en el más de mil 200 niños ilustraron los quehaceres del gobierno en el tema de la Limpieza Administrativa.

A los servidores públicos, también se les incentivaron con exposiciones y se les involucró en actividades para contrarrestar la corrupción, por lo cual se logró la acreditación de 67 oficinas, entre secretarías y direcciones, que cumplieron con los requisitos establecidos en el programa "Acreditación en Materia de Transparencia", que estuvo avalado, no solo por las autoridades municipales, sino por el Comité Ciudadano.

Los ciudadanos, en todo momento, tienen acceso a la información de gobierno que requieren para aclarar sus dudas, a través de la página www.cancun.gob.mx, en la sección de Transparencia, a la que se le da seguimiento por medio de la Plataforma Infomex, que permite, además de monitorear el status de los datos requeridos, brindarle carteca a los ciudadanos que obtienen una respuesta en tiempo y forma.

En sus últimos cinco años, a la fecha se han atendido mil 190 requerimientos, desplegados de la siguiente manera: en 2012, 350; en 2013, 340 y en lo que va de 2013, 700 solicitudes de acceso a la información pública.

¿Vuelos Económicos?



NUESTROS CLASIFICADOS ¡SON GRATIS!

cancundigital.mx

Recibe Cancún Digital en tu email

Ingresa la dirección de email que:

- Más noticias
- Últimas noticias:
- Jura Irán que nunca desarrollará armas nucleares
 - Ya son 80 muertos por el paso de "Ingrid" y "Hernán"
 - Mundial de 2014 se celebrará en invierno

- 4 alimentos que actúan como Lozartán
- Alere en E.U. la primera biblioteca pública sin libros de papel
- Pastillas en vez de ejercicio
- Reforma Meteorológica
- Se ofrece Escóde como mediador entre usuarios y Gobierno del Estado
- Reocurren comunidades de Baselar afectadas por lluvias
- Mauro Barea, finalista del Premio Hispania de Novela Histórica

ANÚNCIATE DESDE \$67.50 DIARIOS

¡BANNER CUADRO Y VIDEO (PÁGINAS INTERIORES)!

MEJORAS DEL SERVIDOR Y TRAZABILIDAD

cancundigital.mx

TABLA DE MARCHAS

Universidad Mexicana

1 Laserna, B. Herrera, Benítez, Calzadilla y Carr. Santa Rta.

Donde las autoridades municipales, encargadas de garantizar el derecho de acceso a la información, realizaron diversas actividades en las que interactuaron con el público en general; por ejemplo, a través del programa “Servidor Público en Tu Colegio” que consistió en que los servidores públicos del ayuntamiento, acudieran a varias universidades a fin de concientizar a los jóvenes universitarios sobre las acciones empleadas por el gobierno, asimismo, firmó el un convenio de colaboración con las universidades, a través del cual se capacitó a los alumnos en materia de transparencia.

De suma importancia, es la actividad que realizaron con los niños, a través del “Primer Concurso Infantil de Dibujo y/o Pintura. Los niños y la Transparencia”, debido a que como se ha dicho, la transparencia y el derecho de acceso a la información se deben inculcar desde los primeros años de vida.

Considero pertinente esta propuesta, ya que observé que la frecuencia con que se activa el derecho de acceso a la información en los gobiernos municipales es mínima con relación a la población que habita su territorio, más de 100 millones.

Otra razón por la que se hace esta propuesta, es porque ni la totalidad de las personas que fungen como autoridades en ninguna esfera de competencia – federal, estatal o municipal- cuentan con una verdadera cultura de transparencia.

Como se indica, lo ideal sería que la transparencia y el derecho de acceso a la información formaran parte de la cultura mexicana; sin embargo, la realidad es que falta mucho para llegar a eso. Aunque es dable aceptar que con mayor frecuencia los conceptos de transparencia y acceso a la información comienzan a formar parte del vocabulario de algunos, lo cierto es que necesitamos adoptar esos preceptos como lo que son, derechos fundamentales, ya que solo así seremos capaces de exigir su respeto y cumplimiento.

CONCLUSIONES

1.- En un país como el nuestro, donde buscamos con ansia aumentar la calidad de la democracia y elevar la exigencia de la gestión pública, el papel que juega la transparencia y el derecho de acceso a la información es fundamental, ya que busca acabar con la vieja tradición de la opacidad, que ha sido y es capaz de sobrevivir en gobiernos emanados del voto popular. Para México, después de décadas con un gobierno cerrado, el establecimiento de figuras y prácticas efectivas para la transparencia y el acceso a la información pública, representa una de las primeras apariciones de la joven democracia.

2.- El derecho a la información, supone tres aspectos indefectibles: el de recibir, transmitir y acceder a la información. En México, durante mucho tiempo se consideró este derecho como un concepto pasivo y unilateral; en principio, se garantizó el derecho a la libre expresión, después el derecho a ser informado. Actualmente, garantizar el derecho de acceder a la información en la forma y el tiempo en que cada quien lo decida, vienen a complementar ese derecho universal y le da una connotación activa, que cambia la relación entre el gobierno con sus gobernados, consistente en que los primeros no solamente permitan que los segundos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen y viene a invertir el flujo de datos entre ellos, ya que la información que se recibe no es la que la autoridad quiere dar a conocer, sino la que la sociedad quiere saber.

3.- Una década es poco tiempo para ver consolidado un proyecto como el que se planteó en el 2000, con la propuesta de la emisión de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y no se digan 6 años, que es el tiempo que lleva el derecho de acceso a la información pública reconocido como un derecho fundamental en nuestro país; sin embargo, es posible observar que hoy por hoy, es más frecuente escuchar los conceptos de transparencia y acceso a la información en los discursos de las autoridades, lo que

denota un avance favorable en el posicionamiento de ese derecho en nuestro país.

4.- El gobierno municipal constituye uno de los tres órdenes de gobierno que nuestro sistema federal reconoce; como se indicó, son órdenes y no niveles de gobierno, por lo cual no se debe presumir jerarquía alguna entre ellos. Desde siempre, erróneamente se ha concebido la relación de éstos en forma vertical, sin embargo, lo correcto es que se observe en forma horizontal, es decir, igual.

5.- A excepción de las personas que nos encontramos en la Ciudad de México, en todo el país, no hay persona que habite en un lugar que no sea territorio municipal, son más de 100 millones. Si advirtiéramos la relevancia de ese dato, comprenderíamos que antes de fortalecer cualquier estructura federal o estatal, se debe garantizar que nada falte en la esfera municipal, ya que es ahí donde inmediatamente la gente se vería beneficiada por las acciones del gobierno.

6.- Considero que tanto en el gobierno federal como en el de la Ciudad de México, es donde más han permeado las prácticas de transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información. Es en estas dos esferas competenciales, donde la materialización de ese derecho fundamental se observa uniforme y en constante actualización. Se impulsa su ejercicio a través de la difusión entre los habitantes de la Ciudad de México y la capacitación del 100% de los servidores públicos del Gobierno Ciudad y del Gobierno Federal.

7.- A partir de que el derecho de acceso a la información pública es un mandato de la Constitución Federal, las 31 legislaturas locales han generado la normatividad secundaria relacionada con la materia y han instaurado los organismos correspondientes. Sin embargo, con todo y que a partir de la reforma al artículo 6º constitucional del 20 de julio de 2007, en donde el Constituyente General buscó establecer los principios y las bases mínimas que deberían

observar los congresos locales para la emisión de sus leyes, a la fecha se advierten variantes en el contenido, los alcances y la aplicación de las mismas.

La adopción del derecho de acceso a la información pública en los gobiernos municipales, ha sido el proceso más divergente que se observa, ya que el surgimiento de la normatividad y de organismos correspondientes es todavía menos constante que en el gobierno estatal.

8.- En función de la manera en que se diluye el impacto del derecho de acceso a la información pública en cada uno de los órdenes de gobierno y sobre todo de las variantes observadas entre una legislación y otra, se estima la necesidad de redefinir la norma secundaria del artículo 6º apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una Ley General que replique puntualmente los principios y las bases constitucionales de observancia obligatoria en los tres órdenes de gobierno, que defina los alcances de dicho precepto en cuanto a esferas de competencia y estandarice los conceptos, herramientas y figuras jurídicas que en su caso deberán surgir en la aplicación y ejercicio de este derecho.

9.- En virtud de que los ayuntamientos son las autoridades que de primera mano deben satisfacer el derecho de acceso a la información de las personas que habitan en el territorio de esa municipalidad, dado que sus actos repercuten directamente en la solvencia de sus necesidades primarias, se deben generar mecanismos que proporcionen certidumbre a los gobernados y debido a que se observó que en los municipios, cada ayuntamiento establece figuras distintas que convergen para hacer realidad el derecho de acceso a la información pública de los habitantes, lo que genera confusión y desconcierto al momento de que una persona se acerca para querer ejercer su derecho, se considera conveniente la necesidad de armonizar esas disposiciones a través de la creación de una figura denominada Comisión Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que sea el canal de contacto entre el gobierno municipal y los gobernados.

10.- Se debe privilegiar la cultura de la transparencia y fomentar el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que poco o nada sirve contar con toda una estructura normativa e institucional en la materia, si la gente no sabe que sin ninguna justificación, hoy por hoy acceder al quehacer gubernamental es un derecho fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Adame García, Jorge Carlos. *El Derecho Municipal en México. El Municipio Base Fundamental del Federalismo Mexicano*. México. Porrúa. 2009.

Adame García, Jorge Carlos. *El Estado Mexicano y la Revalorización Institucional de los Municipios*. En proceso de edición. México. Porrúa. 2012.

Aguilar Rivera, José Antonio. *Transparencia y Democracia: Claves para un concierto*. 4ª ed. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2008.

Alamán, Lucas. *Examen General de la Organización de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública No. 50, INAP, México 1982. Citado en Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. México. Las líneas del Mar. 1994.

Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Municipal*. México. Oxford University Press. 2006.

Barrera Fuentes, Florencio. *Historia y Destino del Municipio en México*. Citado por Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México. Porrúa. 1986.

Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Para una teoría general de la política*. México. Fondo de Cultura Económica. 1989.

Carmona Romay, Adriano. *Notas sobre la Autonomía del Municipio*. Cuba. Librería. 1967.

Cruz Covarrubias, Armando E. *Federalismo Fiscal Mexicano*. México. Porrúa. 2004.

Escobar de la Serna, Luis. *Manual de Derecho de la Información*. Madrid. Dykinson 1997.

Fernández Ruíz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración Pública*. México. Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

Fernández Ruíz, Jorge. *Régimen Jurídico Municipal en México*. México. Porrúa. 2007.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. 10a ed. México. Porrúa 1996.

Gutiérrez Sergio Elías y Rives, Roberto. *La Constitución Mexicana en el Siglo XX*. México. Las líneas del Mar. 1994.

Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Trad. De José Antonio González Casanova. Barcelona. Ariel. 1971.

Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho y del Estado*. México. Porrúa. 2007.

López Ayllón, Sergio. *El Derecho a la Información*. México. UNAM, Porrúa. 1984.

Palavicini, Félix F. *Historia de la Constitución de 1917*. Volumen 2. Reimpresión. México. Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. 1987.

Pérez Luño, Antonio E. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid. Tecnos. 2005.

Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho Municipal*. México. Porrúa. 1995.

Robles Martínez, Reynaldo. *El municipio*. 4ª ed. México. Porrúa. 2000. 19

Ruíz Massieu, Mario y Muñoz, Virgilio. *Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1979.

Schedler, Andrés. *¿Qué es la rendición de cuentas?* 6ª ed. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2008.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 16ª. Ed. Revisada y Aumentada. México. Porrúa. 1978.

Villanueva, Ernesto, *Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las Garantías de Seguridad Jurídica*. Colección Garantías Individuales. SCJN. México. 2003.

Diccionarios

Diccionario Jurídico Mexicano. 5ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa, UNAM. México. 1992.

Diccionario de la Lengua Española. 22ª ed. Real Academia Española. 2001.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 19-07-2013.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>. Septiembre de 2013.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, O.N.U., 1948.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Acuerdo de Carácter General del H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche, por el que se expiden los Lineamientos Generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Campeche, Estado de Campeche. Publicados en la Sección Administrativa del Periódico Oficial del Estado de Campeche, el 18 de junio de 2008.

Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Celaya, Guanajuato. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 26 de noviembre del 2004.

Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública para el Municipio de Coroneo, Guanajuato. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de julio de 2004.

Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública para el Municipio de Comonfort, Guanajuato. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 11 de marzo de 2005.

Reglamento Interior de la Coordinación General de Transparencia y del Comité Ciudadano para la Transparencia, Puebla. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 22 de enero de 2010.

Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 13 de febrero de 2013.

Reglamento del Consejo Ciudadano de Transparencia del Municipio de Pedro Escobedo, Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 28 de agosto de 2009.

Reglamento de la Coordinación de Enlace de Acceso a la Información Pública del Municipio de Culiacán. Publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” no. 081, el 7 de julio del 2003.

Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia de Nuevo Laredo, Tamaulipas. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 2 de febrero del 2004.

Reglamento del Comité de Transparencia del H. Ayuntamiento de Veracruz. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Veracruz el 18 de enero del 2005.

Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido del H. Ayuntamiento de Paso de Ovejas, Veracruz. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el 5 de mayo de 2009.

Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido para el Municipio de Orizaba, Veracruz de Ignacio de la Llave. Publicado en el Número Extraordinario de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el 7 de septiembre de 2010.

Reglamento de Operación de la Unidad de Acceso a la Información Pública y del Comité de Información de Acceso Restringido, para el Municipio de Acajete,

Veracruz. Publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el 8 de noviembre de 2010.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Municipio de Ensenada, Baja California. Publicado en el Periódico oficial, No. 48 el 17 de noviembre de 2006, Tomo CXIII.

Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública del Municipio de Escuinapa, Sinaloa. Publicado en el Periódico Oficial. No. 072, el 16 de junio de 2003.

Criterios Judiciales

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Facultades Concurrentes en el Sistema Jurídico Mexicano. Sus características Generales. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Enero de 2002. Controversia Constitucional 29/2000.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Leyes Generales. Interpretación del Artículo 133 Constitucional. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Abril de 2007.

Páginas de internet

Centro de Investigación y Docencia Económica, *Métrica de la Transparencia 2010*. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web <http://metricadetransparencia.cide.edu/>.

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, Febrero 2007, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto*

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recuperado el 10 de enero de 2012: <http://inicio.ifai.org.mx/Articulo6/DictamenCamaraDiputados.pdf>.

Escobedo, Juan Francisco, *Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, México: poliarquía en construcción*, México, Universidad Iberoamericana. 2004.

Gamboa Montejano, Claudia, Febrero 2007, *Transparencia y acceso a la Información pública. Estudio de Antecedentes, Marco Jurídico Actual, Derecho Comparado de Diversos Países y de las Entidades Federativas, y de las Iniciativas Presentadas en el Tema*. Recuperado el 16 de julio de 2013, del sitio web de la Honorable Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-03-07.pdf>.

Guerra, Francois Xavier. *Modernidad e independencia: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág., 56. Citado por el Senado de la República en "*El Municipio Mexicano*". Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pág. 11. Recuperado en Febrero de 2012: http://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/04/lectura_u4_2_el-municipio_mexicano-1.pdf.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Manual de Autoformación. Sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, Colección Capacitación a Distancia 01, México, 2008. Recuperado el 27 de julio de 2013 del sitio web del INFODF: <http://www.infodf.org.mx/biblo/>.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Manual de Autoformación. Introducción a la Administración Pública del Distrito Federal*,

Colección Capacitación a Distancia 04, México, 2008. Recuperado el 27 de julio de 2013 del sitio web del INFODF: <http://www.infodf.org.mx/biblo/>.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *2º Informe de Labores al Congreso de la Unión 2003-2004*. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web del IFAI: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Informes-2011.aspx.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *7º Informe de Labores al Congreso de la Unión 2008-2009*. Recuperado el 2 de junio de 2012 del sitio web del IFAI: <http://inicio.ifai.org.mx/Informes%202009/Informe%20al%20H%20Congreso%202009.pdf>.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales, *Legislación en Materia de Transparencia en Gobiernos Municipales*. Recuperado el 14 de junio de 2013, del sitio web del IFAI: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/otrasInstituciones/Legislación-Municipal-en-Materia-de-Transparencia.aspx.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Número de habitantes*. Recuperados el 25 de junio de 2013 de los sitios web del INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/>.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Historia del Municipio Mexicano*. Recuperado el 3 de mayo de 2012 en el sitio web del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (s/f), *Información Básica Sobre Administración y Gobierno Municipal*

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Recuperado el 3 de mayo de 2012 en el sitio web del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Informacion_Basica_sobre_Administracion_y_Gobierno_Municipal.

Iturriaga, Arminda y otros. *"Historia del Municipio mexicano"*, en: Gobierno y administración municipal en México, México, SEGOB/CEDEMUN, 1993, pág., 24. Citado por el Senado de la República en *"El Municipio Mexicano"*. Editado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pág. 10. Recuperado en Febrero de 2012: http://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/04/lectura_u4_2_el-municipio_mexicano-1.pdf.

Pérez-Jaén Zermeño, María Elena, Junio 2010, *La Protección de Datos Personales en México: Retos y Perspectivas*. Recuperado el 14 de junio de 2013 en el sitio web del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas: <http://www.iaipchiapas.org.mx/proteccionde-datos-04-06-10.pdf>.

Presidencia de la República. *Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 11 de Marzo de 2013. Recuperado en Octubre de 2013: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/03/Iniciativa-Reforma-Constitucional-Telecom.pdf>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t XXVI, México, Julio de 2007. Recuperado el 10 de junio de 2013 del sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/semanarioauto.aspx>.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México, t XXVI, julio de 2001. Recuperado el 10 de junio de 2013 del sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www.scjn.gob.mx/libreria/Paginas/semanarioauto.aspx>.

Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX). Recuperado en Julio de 2013 en <http://www.saimex.org.mx/saimex/ciudadano/login.page>.

Sistema de Información Electrónica del Estado de Morelos (SIE). Recuperado en Julio de 2013 en <http://sie.sytes.net/sie/>.

Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (SIEAIP). Recuperado en Julio de 2013 en <http://sieaip.mx/>.

Vallarta Plata, José Guillermo *“El Municipio en México”*. p. 550. Recuperado en febrero de 2012: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf>.