
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE
LAS UNIDADES DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA.**

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA: RAFAEL ALEJANDRO PEÑA SANTOYO

ASESOR: MAESTRA IRENE DÍAZ REYES

**SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN, ESTADO DE MÉXICO
2016**



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.

ÍNDICE

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS UNIDADES DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA.

PROTOCOLO	5
1.-Exposición de motivos.	5
2.-Presentación del problema a resolver.	11
3.-Limitación del tema.	14
4.-Marco teórico.	14
5.-Marco referencial.	19
6.-Metodología a emplear.	20
7.-Justificación.	20
8.-Objetivo general.	21
9.-Objetivos particulares.	22
9.1.- Preguntas de investigación	23
10.-Hipótesis.	24

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO.

CAPITULO 1.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

- 1.1.- Breve desarrollo histórico de su concepción.
- 1.2.- Concepto de transparencia.
- 1.3.- Sus alcances en relación al poder soberano del pueblo.
- 1.4.- La transparencia como parte de la administración pública.
- 1.5.- La transparencia gubernamental como derecho fundamental del ser humano.
- 1.6.- La ubicación de la transparencia gubernamental en el derecho administrativo
- 1.7.- La transparencia frente a la rendición de cuentas, acceso a la información y el combate a la corrupción.

CAPITULO 2.- MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA EN NUESTRO DERECHO ADMINISTRATIVO.

- 2.1.- Desde el Angulo constitucional. Comentarios a los artículos 3; 25; 26; 28; 73; 122; 134 y Transitorios.

- 2.1.1.- Especial referencia al artículo 6 constitucional, y el organismo autónomo que de esta garantía individual surge.
- 2.1.2.- Su situación frente al Sistema Nacional Anticorrupción, artículo 113 constitucional.
- 2.2.- En el ámbito internacional.
 - 2.2.1.- En la Organización de las Naciones Unidas ONU.
 - 2.2.2.- Dentro de la Organización de Estados Americanos OEA.
 - 2.2.3.- En otros organismos como la OCDE y Transparencia Internacional.
- 2.3.- En la legislación federal.
 - 2.3.1.- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.
 - 2.3.2.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
 - 2.3.3.- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.
- 2.4.- En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - 2.4.1.- Objetivos de la ley.
 - 2.4.2.- Los derechos humanos que protege.
 - 2.4.3.- Principios sobre los que se basa.
 - 2.4.4.- Sujetos obligados.
 - 2.4.5.- Responsabilidades.
- 2.5.- La transparencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- 2.6.- El anterior Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008- 2012, frente al actual Programa para un Gobierno Cercano y Moderno.

CAPITULO 3.- CONTEXTO OPERATIVO DE LAS UNIDADES DE ENLACE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- 3.1.- La unidad de enlace según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
 - 3.1.1.- Quien las designa.
 - 3.1.2.- Con que facultades.
 - 3.1.3.- Como se integran.
 - 3.1.4.- Su relación con el comité de información.
- 3.2.- Las unidades de transparencia según la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
 - 3.2.1.- Responsables de las constituciones de comités y unidades de transparencia.
 - 3.2.2.- Promover su funcionamiento.
 - 3.2.3.- Facultades generales de las unidades de transparencia.

3.3.- Responsables de la transparencia según la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CAPITULO 4.- RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS UNIDADES DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA.

4.1.-Ejemplo de responsabilidades administrativas de las unidades de enlace a partir del Reglamento de La Ley del Instituto del Fondo Nacional de La Vivienda para los Trabajadores en Materia de Transparencia y Acceso a La Información.

4.2.- Diseño institucional para la formación de comités de transparencia y sus órganos de fiscalización.

4.3.- El principio de legalidad en la función de las unidades de enlace para la transparencia.

4.4.- Responsabilidades que se pueden generar en su funcionamiento.

4.4.1.- De tipo administrativo

4.4.2.- De tipo civil por los daños y perjuicios que su omisión o inactividad pueda causar.

4.4.3.- Penales por el delito de encubrimiento.

4.4.4.- Laborales.

4.4.5.- Políticas, económicas y fiscales.

4.5.- Propuesta de sistema de derecho administrativo que dé mayor eficacia jurídica a la función de las unidades de enlace para la transparencia de la administración pública,

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

PROTOCOLO

1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El motivo por el cual se ha elegido el presente trabajo de tesis, se identifica con la experiencia que el suscrito tiene, en relación al funcionamiento de las unidades de enlace para la transparencia gubernamental, en las que he prestado mis servicios y por lo tanto, me he dado cuenta de la necesidad jurídica de detectar responsabilidades administrativas de las unidades de enlace para la transparencia, a fin de darle mayor eficacia a su funcionamiento.

Siendo este concepto, de funcionalidad política y operatividad administrativa del gobierno, que se ha desarrollado a partir de varios principios de transparencia, necesarios para el desarrollo de la democracia moderna, como es la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la legalidad en el acto administrativo, el acceso a la información, el combate a la corrupción, las leyes anticorrupción, estado de derecho y todas estas políticas, principalmente se identifican con la necesidad de que la función gubernamental, especialmente la de administración pública, deba de llevarse a cabo en base a los diversos principios de transparencia gubernamental.

Según Guillermo Cejudo y Sergio López Ayllon¹ (2014): “Desde el año de 2007 en el que se reformó el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se empezó a reconocer de manera expresa, el acceso a la información como base fundamental de la transparencia en la actividad gubernamental; es obligación de cualquier república democrática, poner a disposición de sus ciudadanos, toda la información de la forma en que llevan a

¹ Cejudo, Guillermo y López Ayllon, Sergio: “La política de transparencia en México”; México, CIDE, 3° edición, 2014, p. 10.

cabo la función de la administración pública, que los propios ciudadanos les han encargado para que exista la obra y servicio público respectivo.”

Una de las bases principales de la democracia, es esa posibilidad de que el ciudadano; que es quien paga a través de sus contribuciones el gasto corriente de sus servidores públicos, sepa por ejemplo cómo están funcionando, como y donde invierten el dinero del pueblo que recolectan en impuestos, si lo están haciendo de acuerdo y en base al principio de legalidad o sea en base a la ley.

Y esto es parte del derecho administrativo, del cual Gabino Fraga² (2012) considera que: “Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado, que es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.”

Hay una plena identificación en lo que es la dinámica democrática, en la que el pueblo elige un representante para que gestione sus intereses en las Asambleas Legislativas; en el Congreso Diputados y Senadores representan los intereses, de aquellos electores que los han elegido para hacer la ley, que le dé a la sociedad el orden que requiere para convivir, en base a reglas y leyes justas, que protejan en interés común y que se apliquen a todas las personas por igual.

A partir de esta dinámica democrática, estos legisladores hacen las Leyes que van a regular las conductas de las personas en sociedad, y por supuesto van a hacer la Ley Orgánica, que va a regular la conducta de todo tipo de servidor público, desde el Ejecutivo Federal hasta el último de los Auxiliares.

² Fraga, Gabino: “Derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 43° edición, 2012, p. 13.

De tal manera, que la actividad del Gobierno, llámese Federal, Estatal o Municipal, debe de llevarse a cabo en base a lo que la Ley le ordena, en base al principio de legalidad.

Y lo que inicialmente ordena la Ley, es que sea transparente su función; y para lograrlo, es necesario que se le dé a los ciudadanos el acceso necesario a la información para obtener y recabar los datos necesarios, a fin de evaluar y medir si dicho servidor público, está llevando a cabo lo que la Ley le ordena, en qué términos y condiciones, y evaluar su desempeño.

De ahí, que se va estableciendo todo un sistema de transparencia gubernamental que agrupa al contexto de las llamadas unidades de enlace, cuya función principal parte del artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y que a la letra dice:

TÍTULO SEGUNDO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I

Unidades de enlace y comités de información

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

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

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

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

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

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

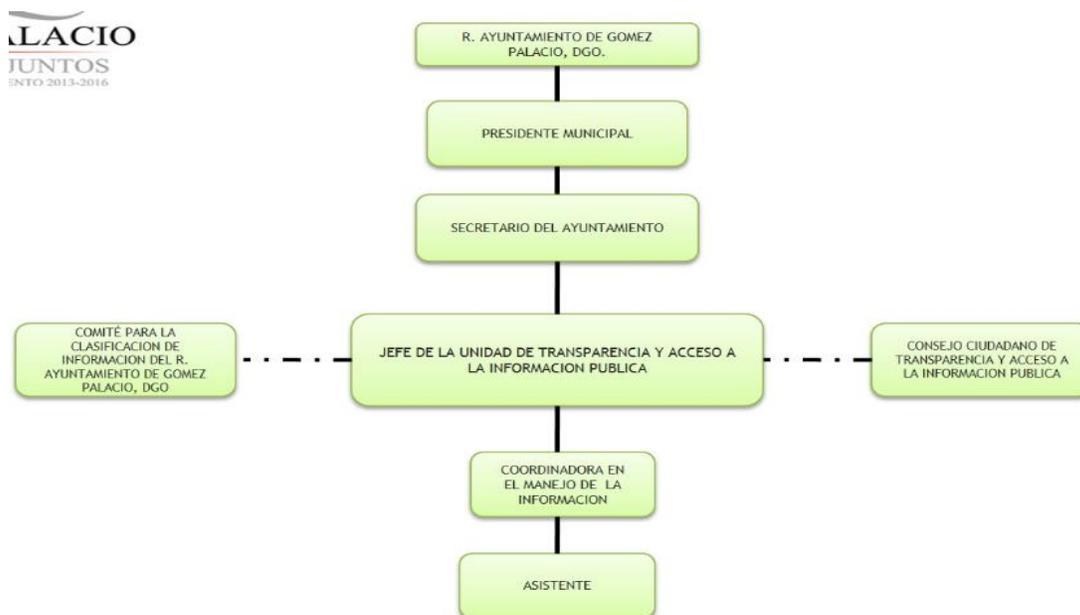
VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

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

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

Como se desprende, estas unidades son; las encargadas de recabar y difundir la información que van requiriendo los particulares a fin de lograr evaluar el grado de transparencia respectivo.

Si observamos la gráfica siguiente:



O bien puede funcionar de la siguiente forma:



Cejudo, Guillermo y López Ayllon, Sergio: "La política de transparencia en México"; México, CIDE, 3ª edición, 2014

Podemos denotar como existe un procedimiento a través del cual, cada una de las unidades va a tener una cierta responsabilidad, para el fin y efecto de otorgarle al ciudadano esa satisfacción al derecho humano fundamental que tiene, para estar enterado de lo que su gobernante hace y en qué términos y condiciones; y de hecho, el tercer párrafo del artículo primero Constitucional, es bastante claro; cada autoridad en su ámbito de competencia está obligado a:

Proteger,
Respetar y
Garantizar el goce de los Derechos Humanos.

Dicho párrafo tercero dice a la letra:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

No solamente los titulares de cada una de las dependencias públicas tienen esta obligación, sino todos y cada uno de los servidores públicos en el ámbito de sus competencias; en este caso, la Unidad de Enlace lo que hace es satisfacer uno de los Derechos Humanos Fundamentales, como es el acceso a la información, para lograr la transparencia en la actividad de la administración pública, resultando este el motivo principal que anima el presente estudio.

2.- PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA A RESOLVER.

El problema surge en la actualidad en virtud de que desde el punto de vista legislativo, se ha enmarañado completamente esas posibilidades de transparencia y acceso a la información; que surgen como Derecho Humano Fundamental desde el contenido de los párrafos segundo y tercero de la fracción VIII del apartado A, del artículo 6 Constitucional que dice a la letra:

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

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

Existen diversos puntos en los que se reconoce a la transparencia como un Derecho Humano Fundamental del Ciudadano, pero, por el momento en esta parte protocolaria sólo los estamos citando como puntos que nos ayudarán a resolver el problema que estamos considerando, y que llegado el momento, especialmente en lo que sería el inciso 2.1 del capítulo segundo, en este momento, se llevará a cabo el análisis de los postulados de transparencia que los diversos artículos Constitucionales reglamentan.

Básicamente todo lo que es la función orgánica del Gobierno, llámese federal, estatal o municipal, estará sustentada en los principios de:

- Certeza.
- Legalidad.
- Independencia.
- Imparcialidad.
- Eficacia.
- Objetividad.
- Profesionalismo.
- Transparencia.
- Máxima publicidad.

A pesar de que nuestra Constitución política reconoce a la transparencia gubernamental, como un punto fundamental a través del cual todo servidor público al que la Ley le otorga facultades para llevar a cabo la administración pública, deben necesariamente de avocar su acto administrativo a hacerlo transparente, que el público en general tenga acceso a él, de la mejor manera posible para que produzca esa certeza, legalidad e imparcialidad en su actividad.

El problema radica, en que se ha establecido en la actual administración, una maraña de legislaciones, que definitivamente pueden llegar a confundir en mucho

esas posibilidades ciudadanas de transparencia gubernamental, y que hacen que de alguna manera, las Unidades de Enlace para la Transparencia, deban de estar conscientes de la gran responsabilidad que tienen, para el fin y efecto de que el Ciudadano pueda tener acceso a esa información que le permitirá observar si la actividad gubernamental es transparente o no.

Pero el caso es que:

a) La Secretaría de la Función Pública, coloquialmente hablando pende de un “hiilito”, puesto que sobrevive por un artículo transitorio de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que veremos en el transcurso del estudio.

b) Existen legislaciones de responsabilidades de funcionarios públicos; para funcionarios y para administrativos, pero no hay una separación tajante de dichas legislaciones.

c) Existen dos legislaciones de transparencia y acceso a la información que están vigentes como son:

- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

d) El sistema anticorrupción que sería la consecuencia inmediata por la falta de transparencia, sigue estando congelado; a pesar de que ya, desde el punto de vista Constitucional, se generaron los puntos necesarios para la construcción de la Ley Reglamentaria, no hay en sí todavía, ni el Instituto de Anticorrupción ni tampoco las legislaciones que emanen de la Constitución sobre del combate a la corrupción.

Parecería ser que la administración pública, principalmente la Federal, a través de un juego legislativo, elude con mucha facilidad todo tipo de responsabilidad,

puesto que llegado el momento, se va a aplicar la legislación que en un momento determinado más le convenga, generando con esto el problema de la impunidad.

Las Unidades de Enlace, deben tener mayor profesionalidad, para distinguir claramente la separación entre las legislaciones que existen, su aplicación y no convertirse en encubridores de los diversos servidores públicos, que tratan de ocultar la información para que no se sepa la forma en que se conduce la administración pública, y también como están administrando los recursos del pueblo.

Y este es el problema a resolver, para que la Unidad de Enlace sea más profesional y tenga mayor eficacia en la transparencia gubernamental, requiere de estar presionada y sujeta a las responsabilidades que acarrea su inactividad, negligencia, deficiencia u omisión en su actuación.

3.- LIMITACIÓN DEL TEMA.

El tema estará limitado a observar cuál es el funcionamiento general de las Unidades de Enlace para la Transparencia, y señalar qué tipo de responsabilidades administrativas pueden tener en un momento determinado en el desempeño de sus funciones, esto para detectar posibles necesidades de capacitación y adiestramiento, y hacer más efectivas dichas Unidades para lograr la eficacia en su labor.

4.- MARCO TEÓRICO.

Desde un punto de vista general, tres serían los conceptos que van a normar nuestro criterio en esta parte protocolaria y que son:

1. Responsabilidades administrativas.
2. Unidades de Enlace.
3. Transparencia Gubernamental.

Sobre la responsabilidad administrativa, Andrés Serra Rojas³ (2011), manifiesta que: “El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. En esta actividad estatal, se pueden lesionar los derechos de los particulares, existiendo la responsabilidad de repararlos, así como indemnizar por los daños y perjuicios que llegaran a causar. Es un principio de derecho administrativo, la teoría del riesgo creada por el Estado, por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades.”

Considerando la actividad administradora, la cual debe de llevarse en base a una legislación debidamente establecida, el funcionario no tiene por qué hacer más que lo que la Ley le autoriza.

Si lo hace, tal y como la Ley le ordena, no tiene por qué incurrir en ninguna responsabilidad.

Aún a pesar de generar daños a los ciudadanos; incurre en responsabilidad en el momento en que no satisface el principio de legalidad; del cual, Ignacio Burgoa⁴ (2014) manifiesta que: “La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, debe basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una Ley que lo autorice. La fundamentación legal de

³ Serra Rojas, Andrés: “derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 18° edición, 2011, Tomo II, p. 733.

⁴ Burgoa, Ignacio: “Las Garantías Individuales”; México, editorial Porrúa, 40° edición, 2014, p. 602.

todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad, que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.”

Ya en la secuela del desarrollo del estudio, iremos analizando con mayor severidad estos conceptos de legalidad, de acceso a la información, de rendición de cuentas, de participación ciudadana, de combate a la corrupción, que están todos íntimamente relacionados con ese principio de legalidad, que hace que todo tipo de servidor público, deba y tenga que ceñirse exclusivamente a los postulados que la legislación establece desde la Constitución hasta el último de los reglamentos Municipales.

Ahora bien, el segundo concepto que vamos a definir en esta parte protocolaria, son las Unidades de Enlace; de estas, Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano⁵ (2013), comentan que: “las Unidades de Enlace son las encargadas de establecer un vínculo, con los órganos obligados a proporcionar información, y a su vez da respuesta a las solicitudes que se le hagan a la dependencia correspondiente.”

En cada una de las dependencias de la administración pública, debe de existir una Unidad de Enlace, la cual en los términos del artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, estará integrada de la siguiente forma:

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

⁵ Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano, David: “Los Gobiernos Municipales a debate”; México, CIDE, 2013, p. 66.

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

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

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

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

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

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

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

A su vez, cada Comité estará integrado por:

Artículo 30. *Cada Comité estará integrado por:*

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;

II. El titular de la unidad de enlace, y

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Como puede observarse en esta parte del marco teórico protocolario, la Unidad de Enlace, va a procurar el recibir y dar trámite a solicitudes de acceso a la información, y auxiliar principalmente a los particulares para elaborar las solicitudes, orientarlos, y en fin llevar a cabo las facultades que la propia legislación le otorga en los términos del artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que ya se ha transcrito.

Finalmente, otro de los conceptos que debemos de manejar es el de transparencia.

Del cual el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁶ (2004), ha manifestado que: “El derecho al acceso a la información pública gubernamental y la transparencia, son dos factores básicos para afianzar el proceso de democratización del país, y para fortalecer las instituciones y el Estado de Derecho. Para ello, se requiere de una ciudadanía y autoridades responsables en la esfera de lo público, lo que nos ha quedado claro a los ciudadanos es que no basta la alternancia política para acceder a la transparencia gubernamental, es imprescindible contar con procesos innovadores que coadyuven a la vinculación entre la ciudadanía y las autoridades locales en esta materia.”

De entrada, se va a tratar de controlar la actividad de uno de los elementos fundamentales del Estado como es el Gobierno.

⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Centro de Servicios Municipales; 2004, p. 59.

Sobre de este particular, Jorge Abdo Francis⁷ (2010), manifiesta que: “El concepto de transparencia, con su sigla original en el idioma inglés “*Clear*”, es dado a conocer por primera vez en enero de 2011, a través del índice de opacidad, el cual calcula en qué medida cinco factores claves favorecen o limitan la transparencia, como son:

1. El nivel de corrupción gubernamental.
2. El sistema legal.
3. La política económica gubernamental.
4. Las normas contables y de información.
5. Los regímenes reguladores.”

Los factores que van a influir exclusivamente en lo que es la transparencia gubernamental, van a generar siempre una cierta medición de la forma en que se está llevando a cabo la administración pública, la información que se produce con este ejercicio y con ello el manejo de los dineros del pueblo principalmente en el presupuesto Federal, Estatal y Municipal.

Siendo que estas conceptualizaciones las vamos a ampliar en sus capítulos respectivos.

5.- MARCO REFERENCIAL.

Desde el punto de vista de la referencia bibliográfica, el estudio se identifica con las siguientes materias del conocimiento como son:

1. Derecho Constitucional.
2. Derecho Administrativo.

⁷ Abdo Francis, Jorge: “Transparencia y acceso a la información gubernamental”; México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2010, p. 4.

3. Administración Pública.
4. Derechos Humanos.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la referencia contextual, el estudio se va a orientar hacia la legislación federal, que va a regular a las Unidades de Enlace para la transparencia.

6.- METODOLOGÍA A EMPLEAR.

El método principal y fundamental se va a identificar con lo que es el contexto del sistema documental, en base a la bibliografía que se presenta en este protocolo.

De esa forma se ha de llevar a cabo la recopilación de datos, para lograr una idea general y tomando el método deductivo, se partirá de una premisa mayor, para llegar desglosándola a conceptos particulares.

Por otro lado, desde el punto de vista de la metodología cuantitativa y cualitativa, se deberá de ocupar un sistema mixto, ya que el objeto de estudio es externo, y debe de tratarse con la mayor objetividad; por lo que, desde el cuanto y la calidad de los conceptos que podamos recopilar en base a la investigación documental que se haga, tendremos los criterios necesarios para demostrar en principio, las responsabilidades que las Unidades de Enlace tienen, y frente a esto, cuál sería el mejor sistema de profesionalización que dichas Unidades podrían llevar a cabo, para efficientar su servicio.

De tal manera que esta investigación va a estar orientada a la formulación de conclusiones.

7.- JUSTIFICACIÓN.

Es conveniente llevar a cabo el presente trabajo de tesis, en virtud de las siguientes razones:

1.- DEMOCRÁTICA. La democracia exige una transparencia en la manera en cómo está la administrando pública, teniendo acceso a la información que se genera o posee, entre ello como se gasta el dinero del pueblo.

2.- SOCIAL. El Ciudadano tiene el Derecho Universal y Humano, a saber en qué se está colocando su presupuesto, el dinero que aporta en impuestos, qué es lo que se hace con él, qué podría hacerse, cómo podría optimizarse, y de qué manera está ayudando a obtener mejores servicios y obra pública.

3.- ECONÓMICO. Desde el punto de vista económico, es conveniente realizar este tema, en virtud de que la opacidad, la gran corrupción, el desvío, que son actitudes recurrentes o tradicionales de los gobernantes, llámese Federal, Estatal o Municipal, y que por inercias, la Ciudadanía casi se ha acostumbrado a ello, es invariablemente necesario despertar la conciencia democrática y fundamentar un país que pueda luchar por sus libertades, sus derechos sociales, y por supuesto la equidad y la justicia entre los iguales.

8.- OBJETIVO GENERAL.

El objetivo general de este tema es: demostrar que no hay una definición muy clara de los casos de responsabilidad administrativa, por parte de los funcionarios de las unidades de enlace para la transparencia y la información, pese a que su función es trascendental para generar la comunicación entre el ciudadano y sus servidores públicos.

Ya que recibir y dar trámite a solicitudes, orientar, difundir, promover y dar satisfacción a un derecho humano fundamental del ciudadano, como es el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, se aprecia que las unidades en ocasiones no canalizan adecuadamente al usuario o peticionario de información, incluso bajo supervisión del control interno o del comité de la dependencia respectiva.

Por lo que es necesario delimitar en que momento y de qué forma, las unidades de enlace llegan a incurrir en responsabilidad administrativa, por no cumplir debidamente con el principio de legalidad en su actuación.

9.- OBJETIVOS PARTICULARES.

Para lograr desahogar el objetivo general, es menester previamente desahogar los siguientes objetivos particulares como son:

1.- Establecer un marco teórico conceptual de la transparencia gubernamental, que nos dará la opción, en primer lugar, de separar el concepto de transparencia frente a otros conceptos que se manejan conjuntamente y que significan, otras situaciones como son; de participación social, de rendición de cuentas, la legalidad, el acceso a la información, y el combate a la corrupción.

2.- Es insuperable el establecer el marco jurídico de la transparencia en nuestro derecho administrativo, partiendo desde el ángulo Constitucional, hasta la política de transparencia, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

3.- Es importante aplicar en el contexto de la Unidad de Enlace, cuál es la legislación vigente y su operatividad.

4.- Finalmente, haciendo los estudios anteriores, podremos ya estar en aptitud de delimitar las responsabilidades administrativas de las Unidades de Enlace, a fin de detectarlas, considerarlas y de alguna manera, elevar una propuesta de derecho administrativo, que dé mayor eficacia jurídica a la función de dichas Unidades de Enlace.

9.1.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.

1.- Sin duda alguna, la transparencia es una de las obligaciones fundamentales de todo servidor público que esté en el ejercicio de sus funciones, y esté en posibilidad de proporcionar información, que incluye por supuesto el manejo o administración del dinero del pueblo; a partir de esto,

¿Qué legislaciones son las que el servidor público debe de cumplir para cumplir con su obligación de informar y administrar honestamente dichos recursos?

PREGUNTAS ACCESORIAS.

1.- ¿Cuáles son las facultades de las Unidades de Enlace?

2.- Las Unidades de Enlace, ¿Qué tanta responsabilidad tienen en relación a la transparencia gubernamental?

3.- ¿Podría aumentarse la eficacia de las Unidades de Enlace para lograr una mayor transparencia?

4.- En la actualidad, ¿Funcionan suficientemente las Unidades de Enlace?

5.- ¿Es posible que las Unidades de Enlace puedan tener mayor contacto con la Ciudadanía?

10.- HIPÓTESIS.

Se requiere de una mayor profesionalización del servicio que las Unidades de Enlace para la transparencia ofrecen al público, ya que con el juego de leyes, que los partidos políticos llevan a cabo, no están bien definidas las responsabilidades en que incurren los servidores públicos que prestan su servicios en estas unidades, de hecho existen vigentes dos leyes de transparencia y acceso a la información, una federal y otra general, así como la Secretaría de la Función Pública, depende de un artículo dos transitorio; del Decreto de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero 2013, y ejemplos como estos, se denotan en las leyes de responsabilidades de los servidores públicos en el presente sexenio.

Por lo que se hace necesario hacer un análisis de la aplicación de responsabilidades, en el funcionamiento de las Unidades de Enlace para la transparencia, para delimitar bien sus responsabilidades.

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL.

Con el fin de tener elementos suficientes que sustenten nuestro criterio, sobre las responsabilidades administrativas de las Unidades de Enlace para la transparencia gubernamental en México, se hace necesario iniciar este estudio, estableciendo un marco teórico conceptual de la forma en cómo va naciendo esa necesidad del concepto de transparencia, y principalmente el acceso a la información gubernamental por parte del ciudadano, como un Derecho Humano Fundamental, derivado de un poder soberano cuya base radica esencial y originalmente en el pueblo.

De ahí, que es el pueblo quien pide cuentas a sus administradores públicos, de la información que se produce del ejercicio de gobierno, entre ello del dinero que se les pone a su disposición a través de la recaudación fiscal.

Por lo que, se establece todo un Sistema Nacional de Transparencia, en donde las Unidades de Enlace, tienen una alta responsabilidad frente a ese poder soberano del pueblo, puesto que tienen que ser el conducto fundamental para que dicho pueblo, tenga acceso a la información pública gubernamental en primer lugar, y por supuesto, a su derecho a la dación de cuentas por parte de los administradores públicos.

Razón por la cual, se requiere de establecer conceptos dentro de un marco teórico que nos permitan observar cuáles son las razones por la cuales, surge la transparencia y cómo se ha venido desarrollando hasta nuestros días.

1.1.- BREVE DESARROLLO HISTÓRICO DE SU CONCEPCIÓN.

Según Juan Manuel Ramírez Sáiz⁸ (2008): “La gestación de una Ley desde las organizaciones cívicas, ha surgido desde la primera Ley de acceso a la información gubernamental, publicada en Suecia en 1776, en donde el acceso a la información era un disolvente de prácticas patrimoniales, discrecionales, o de plano arbitrarias.”

Como bien lo va considerando el autor citado, es obligación del gobierno de cualquier República democrática, el poner a disposición de sus ciudadanos, la información necesaria que guarda el estado de cuentas y gestión gubernamental que les ha sido encargado.

De tal forma que en Suecia, a partir de las necesidades de la sociedad, se empezó a reconocer el libre acceso a la información gubernamental, paralelamente con el acceso a actas públicas en el país Sueco.

El segundo antecedente que podemos citar, es la promulgación de: “Ley para la libertad de prensa y del derecho de acceso a las actas públicas”; de la que, Ángel Trinidad Saldívar⁹ (2006) menciona: “El sacerdote sueco finlandés Anderes Chydenius, se constituyó como una persona representante de los intereses de personas acaudaladas por el comercio, que querían una respuesta respecto de la forma en que se gestionaba el gobierno, de ahí, se constituyó el derecho de acceso a las actas públicas, a fin de conocer tal situación.”

⁸ Ramírez Sáiz, Juan Manuel: “El acceso a la información pública gubernamental”; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2008, p. 14.

⁹ Trinidad Saldívar, Ángel: “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”; México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, p. 15.

Estos movimientos anglosajones, van trasladándose a otros países, llegando a Finlandia en 1951, a Estados Unidos en 1966, y a Dinamarca en 1970; de tal manera que se va generando el: “*Global Right To Information rating (GRIR)*”, en el que se empieza a basar la posibilidad del acceso a la información de la cuenta pública y la gestión administrativa del servidor público.

Como puede observarse, este básicamente es un movimiento universal que viene con la globalización misma, no es en sí una buena intención de la clase política mexicana, que es a la que menos le interesa que sea auditada su gestión, y más aún la administración presupuestal.

Sobre de este particular Rabin Dranath Guadarrama Martínez¹⁰ (2015), alude a que: “En México, el *binomio información más democracia*, le permitirá al gobierno y a la sociedad mexicana, disponer de mejores elementos para combinar el proceso de cambio, propiciar las transformaciones culturales, orientar las acciones, estructurar el nuevo funcionamiento del gobierno hacia la consecución realista de metas de eficiencia, eficacia, transparencia, control de la corrupción y rendición de cuentas; razón por la cual, se impulsa el derecho a la información lográndose modificar el artículo 6 Constitucional para la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de julio de 2007 y del 13 de noviembre de 2007, de las cuales, se va a desencadenar para 2012, la aprobación de un proyecto de la Ley de Transparencia; generándose otro más, para 2013 y finalmente, en diciembre de 2013, se aprueba la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.”

Como consecuencia, y desde el punto de vista de un breve antecedente, la transparencia gubernamental en México, y el derecho a la información, llegan en forma tardía a nuestro país; esto evidentemente denota como es que el criterio

¹⁰ Guadarrama Martínez, Rabin Dranath: “Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental”; sin editorial, 2015, p. 3.

global que actualmente pretende uniformar los sistemas gubernativos en el mundo, va generando su marcha a pasos lentos.

1.2.- CONCEPTO DE TRANSPARENCIA.

Para Ricardo Cortés Ontiveros¹¹ (2014): “El vocablo transparencia, alude a la cualidad de transparente, la palabra que proviene del latín *trans*-a través, y *parens*-entys, que aparece; dicese *del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente*. La palabra transparencia indica claridad, limpieza, diafanidad y estos sinónimos a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del hombre y de los hechos de alguna persona; a la integridad con que se procede en los negocios, a la rectitud de intención, al buen obrar, a la hombría del bien.”

Por su parte, Francisco Domínguez Canseco y Alfonso Oseguera Cruz¹², mencionan que: “La transparencia gubernamental va relacionada con los aspectos éticos, de responsabilidad y eficacia de los servidores públicos y de las autoridades, por lo que su existencia no puede ser vista como mera caridad de éstos hacia los ciudadanos, ni tampoco como una bandera electoral. La transparencia y el acceso a la información, son ejes de un gobierno de cara a la ciudadanía, que contemple y construya espacios y mecanismos diseñados para la participación civil.”

Como puede derivarse de los conceptos hasta este momento expuestos, hay una coincidencia en lo que sería la naturaleza misma del objetivo que llega a plantearse el concepto, y esto básicamente es la rectitud, honradez y honorabilidad de aquellas personas a las que se les ha encomendado la

¹¹ Cortés Ontiveros, Ricardo: “Transparencia en México: Razón, origen y consecuencia”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 12 y 13.

¹² Domínguez Canseco, Francisco y Oseguera Cruz, Alfonso: “Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental”; dentro de: “El derecho de acceso a la información en México; un diagnóstico de la sociedad”; México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), sin fecha de edición, p. 60.

administración pública, y que el Congreso de la Unión y los Congresos estatales, así como los Cabildos Municipales, en donde la soberanía nacional que es el pueblo se representa, han convenido establecer las reglas legales a través de las cuales, se va a lograr que el ciudadano pueda constatar por sí mismo, esos conceptos de honorabilidad de su administrador público.

Otro concepto de transparencia, es el que nos ofrece Juan Francisco Escobedo¹³ (2013) al mencionar que: “La transparencia significa una información sobre las actividades y decisiones gubernamentales, puede ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos, puede ofrecerse incluso por la vía de internet o las redes sociales.”

Por lo anterior, este mismo autor considera que pueden existir formas de transparencia ya sea opacas; que son las que aparentan el ofrecer el acceso a la información, pero que requieren de filtros y requisitos para hacerlo, frente a la transparencia clara; en donde el control de la información es de accesibilidad libre para los ciudadanos, los cuales pueden incluso agregarse a sus programas y portales digitales, para recibir la información de primera mano.

Como consecuencia, y para efecto de este estudio, el concepto de transparencia es en sí un medio de control que el ciudadano tiene, para poder fiscalizar los procesos de su administración pública, ya sea Federal, Estatal o Municipal, y a raíz de la misma, el exigir incluso cuentas a sus administradores públicos en relación a la recaudación fiscal, el gasto público, la obra y servicio público y sus costos, así como la optimización del presupuesto; tanto Nacional, como Estatal como Municipal.

¹³ Francisco Escobedo, Juan: “Comunicación y transparencia de los poderes del Estado”; México, Universidad Iberoamericana, 5° edición, 2013, p. 83.

1.3.- SUS ALCANCES EN RELACIÓN AL PODER SOBERANO DEL PUEBLO.

Sobre del concepto de soberanía, muchos se ha dicho, y para lograr tener una idea democrática de lo que la soberanía es, ha constado en la historia muchas vidas y sangre derramada.

Uno de los conceptos que podemos utilizar de la soberanía, es el que nos ofrece Daniel Moreno¹⁴ (2006), quien considera que: “Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad, y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente; la voluntad general es la única manifestación de soberanía, con el carácter de inalienable, indivisible, imprescriptible, de tal manera que de igual manera que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre sus miembros, así el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todo lo que es suyo. Este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía.”

Para entender lo que por voluntad general el autor citado nos acaba de comentar, es insuperable considerar las palabras de Juan Jacobo Rousseau¹⁵ (2008), quien explica la voluntad general de la siguiente manera: “El hombre en un principio vivía en un estado de naturaleza, es decir que su actividad no estaba limitada por ninguna norma, que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; en una palabra, que disfrutaba de una completa felicidad para cuya consecución, no operaba la razón, sino el sentimiento de piedad. Con el progreso natural, se fueron marcando diferencias entre los individuos antes colocados en una posición de verdadera igualdad, y es entonces cuando surgen las divergencias y las pugnas entre ellos. Para evitar estos conflictos, los hombres concertaron un pacto de

¹⁴ Moreno, Daniel: “Derecho Constitucional Mexicano”; México, editorial Pax, 18° edición, 2006, p. 265.

¹⁵ Rousseau, Juan Jacobo: “El contrato social”; Madrid España, editorial Alianza, 2008, p. 91.

convivencia, estableciendo de esta manera la sociedad civil, limitándose ellos mismos su propia actividad particular y restringiendo de esta forma sus derechos naturales. Al crearse la sociedad civil, en oposición al estado de naturaleza, se estableció un poder o autoridad supremos, cuyo titular fue y es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos; a este poder se le llama la **voluntad general.**”

El poder soberano del pueblo es absoluto y además inalienable a su condición de persona.

Después de muchas luchas entre los grupos dominantes sobre los dominados, y la lucha de poder entre los propios dominantes, se va estableciendo lo que menciona Juan Jacobo Rousseau como una sociedad civil, en donde principalmente son los derechos humanos, los que deben de ir restringiendo los abusos de poder de aquellos que van concentrando la posibilidad bélica de someter a las masas bajo su voluntad, utilizando incluso el armamento.

Pero, a partir de lo que fue la Revolución Francesa, y especialmente en lo que es los Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano¹⁶ (2008) en la que se lee en el preámbulo lo siguiente: “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los Derechos del Hombre, son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una Declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre...”

¹⁶ “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”; México, Secretaría de Gobernación, 2010, p. 13.

Como es natural, todas estas luchas proliferan en todo el mundo, y durante todos los tiempos, puesto que sigue habiendo sectores marginados, y algunos aislados, que van perdiendo oportunidades y se convierten en vulnerables.

Y hay otros sectores que aprovechan esa vulnerabilidad para someterlos, explotarlos y esclavizarlos de cualquier manera, ya sea en forma; económica, religiosa, sexual, en venta de órganos, en trabajo, en varias formas que ahora podemos conocer la esclavitud del hombre.

Razón por la cual, en nuestro país también se dio una lucha bastante férrea, e igual que en todo el mundo, costó vidas el hecho de que existiera un artículo 39 Constitucional que reconociera la soberanía como sigue:

Artículo 39. *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

Este, más que un Derecho Humano fundamental, es un derecho absoluto de la población que se asienta en un territorio, y que elige a un gobierno para que lo represente y administre bajo una República democrática.

De hecho, la voluntad del pueblo mexicano, se representa en el artículo 40 para la formación del siguiente gobierno como es:

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Como consecuencia, el poder absoluto de gobierno, está detentado en forma absoluta, esencial y original en el pueblo, quien tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Y para eso, necesita el acceso a la información necesaria para lograr darle la confianza a tal o cual administrador o bien, retirársela,

Como consecuencia, los alcances de la transparencia gubernamental en relación al poder soberano del pueblo, son el dar un amplio panorama del derecho al acceso a la información que el propio pueblo tiene, para considerar si se está llevando a cabo bien en forma óptima la administración pública.

La transparencia va a ser un medio a través del cual, se logrará saber si las decisiones que el Gobierno Federal, Estatal o Municipal toma respecto de la obra o servicio público que el pueblo paga con sus impuestos, es de utilidad, si se invirtió en base a la optimización de recursos, y se satisfizo el bien común social con dicha obra.

1.4.- LA TRANSPARENCIA COMO PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Gabino Fraga¹⁷ (2012), al hacer una definición de administración pública manifiesta que: “Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado, vertida como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de **crear jurídicamente** los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.”

La actividad del Estado, no puede ser otra cosa más que, lo que la legislación autoriza u ordena. Siendo que dicha legislación o normatividad emerge de los

¹⁷ Fraga, Gabino: “Derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 43° edición, 2012, p. 13.

Congresos Federal y Estatal, así como las resoluciones de Cabildo pueden expedir la Ley y los Reglamentos necesarios, para llevar a cabo la administración pública. De tal forma, que aquí nos encontramos uno de los principios de transparencia como es el de legalidad.

De este principio, Ignacio Burgoa¹⁸ (2014) alude a que: “La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16 Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad, que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.”

La transparencia es base de la administración pública.

No tanto es parte de ella, sino es la base principal de la rendición de cuentas que cualquier tipo de administrador; debe de otorgarle a sus administrados por la administración que lleva.

Lo que hace particular la situación en el ámbito público, es la maraña que se va tejiendo en torno al presupuesto federal principalmente, que hace que en muchas de las ocasiones, los impuestos no lleguen a los servicios y obra pública que la Ley marca perfectamente deben de llevar a cabo los servidores públicos Federales, Estatales y Municipales.

Así, este principio de legalidad es rector de la actividad administradora del Estado, y que parte principalmente del artículo 16 Constitucional no solamente como un Derecho Humano fundamental, sino como una Garantía de ejercicio de poder de gobierno, al mencionar que:

¹⁸ Burgoa, Ignacio: “Las Garantías Individuales”; México, editorial Porrúa, 40° edición, 2014, p. 602.

Artículo 16. *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

La autoridad, para cualquier acto que tenga que realizar no solamente sobre particulares sino en forma interna, debe y tiene necesariamente que ser parte de la ordenanza legal que se le haya dado a partir de la representación soberana del pueblo a través de sus Diputados y Senadores en forma Federal, sus Diputados Locales, y sus Regidores Municipales.

1.5.- LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO DERECHO FUNDAMENTAL DEL SER HUMANO.

Si como lo mencionan los autores Carlos Quintana Roldán y Norma Sabido Peniche¹⁹ (2012), “se entiende por Derechos Humanos el conjunto de Garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con objeto de proteger, frente al poder público los derechos fundamentales de los Seres Humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.”

Si recordamos los conceptos que se vaciaron en el inciso 1.1 respecto de la breve historia que se formuló del concepto de transparencia, uno de los principios básicos del movimiento, ha sido la protección de un derecho natural; la humanidad, requiere siempre del respeto de sus libertades; la libertad de expresión, de comercio, de profesión, de trabajo, que el poder público gubernamental, debe necesariamente no solamente respetar sino de proteger y servir; puesto que no son en sí autoridades, son servidores públicos.

¹⁹ Quintana Roldán, Carlos y Sabido Peniche, Norma: “Derechos Humanos”; México, editorial Porrúa, 5° edición, 2012, p. 21.

Sobre el particular, Raúl Avendaño López²⁰ (2010), considera que: “La Garantía Individual tiene su nacimiento en el derecho natural, éste al irse desarrollando, se convirtió en un derecho del hombre, un derecho para el hombre, y actualmente un derecho humano; una vez que este derecho es reconocido en una institución tan especial como la Constitución de un Estado, entonces se convierte en una garantía de seguridad jurídica dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos están protegidos, creándole una esfera de protección a los individuos, para el fin y efecto de que puedan desarrollarse en una esfera de libertad.”

Más que Derecho Humano fundamental, es parte de la esencia misma de la administración pública.

Es parte de la función administradora; ya que todo administrador, sea de empresas, sea de gobierno, o administre cualquier otra circunstancia, está obligado a gestionar en forma óptima los recursos que se le ofrecen para llevar a cabo dicha administración, y por supuesto a dar cuenta de su gestión.

Como consecuencia de lo anterior, el pueblo que es quien contribuye a diario con su impuesto, para que el Gobierno tanto Federal, Estatal como Municipal tenga el presupuesto necesario para llevar a cabo la obra y servicio público que la propia Ley establece, debe y tiene el derecho natural a exigir: qué se le informe de la gestión pública y que está haciendo con su dinero, cómo se está administrando, si llegado el momento se está cumpliendo con la Ley, en los rubros en donde la Constitución y las leyes dicen debe de colocarse el dinero del pueblo.

1.6.- LA UBICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

²⁰ Avendaño López, Raúl: “Las Garantías Individuales”; México, editorial Sista, 3º reimpresión, 2010, p. 11.

Siguiendo la definición dada por Gabino Fraga en incisos anteriores, más el concepto de derecho administrativo que nos ofrece Miguel Acosta Romero²¹ (2010) al decir que: “El derecho administrativo es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, en otros entes públicos y con los particulares.”

Derivado del derecho administrativo, para que el acto administrativo tenga validez, para que el pueblo soberano se someta a ese imperio de poder público basado en el derecho, requiere necesariamente que sea una manifestación de la legislación positiva, para que, principalmente el Ejecutivo que cumple funciones de administración pública, deba y tenga que llevar a cabo su función en base a la legislación; esto es, su organización, estructura y funcionamiento parten necesariamente de una Ley.

Razón por la cual, Andrés Serra Rojas²² (2014), considera al acto administrativo como: “Un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La administración pública; en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”

Evidentemente que podemos pensar en la división del supremo poder que establece el artículo 49 Constitucional, al decir que:

De la División de Poderes

²¹ Acosta Romero, Miguel: “Teoría general del derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 17º edición, 2010, p. 12.

²² Serra Rojas, Andrés: “Derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 18º edición, 2014, p. 230.

Artículo 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Por consecuencia, el Supremo poder público que el pueblo soberano reconoce, el cual debe de actuar basado en leyes, se ha de dividir en un Ejecutivo que lleve a cabo la administración pública, esto es, tanto inicia con la recolección de impuestos, la preparación de los presupuestos, y su distribución, así como su empleo y aplicación siempre en los términos y condiciones que la propia Ley establece.

Mientras que, para hacer la Ley, hay una función legislativa; que evidentemente también forma parte de una administración pública de la República, pero especializada, exclusivamente a hacer leyes, en donde se representan los intereses de la soberanía que es el pueblo a través de sus Diputados y Senadores a nivel Federal, sus Diputados a nivel Local, y sus Regidores en el Municipio.

Y por otro lado y frente a esto, está la función jurisdiccional, que es la que va a administrar la Justicia en los términos y condiciones que establece inicialmente el artículo 17 Constitucional que alude a que:

Artículo 17. *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Por lo tanto, la naturaleza de estos tres poderes, es autónoma e individual, y no pueden reunirse más de estos poderes, puesto que se corrompe el gobierno con la concentración de poder; única y exclusivamente se permite en los casos excepcionales que el propio artículo 49 Constitucional establece, y que son en situaciones de suspensión de garantías; como lo señala el artículo 29 Constitucional, y en cuestiones de tráfico internacional de mercancías, debido a la necesidad rápida de abrir o cerrar aduanas, en virtud de problemas sanitarios, contingencias o epidemias y por tal motivo el actuar tiene que ser muy rápido, por

eso se previenen esas posibilidades de que el Ejecutivo pueda llevar a cabo su función, sin necesidad de que exista una Ley que le permita hacerlo.

Pero fuera de esos dos casos, sino existe la Ley, el acto administrativo es nulo.

El requisito sin el cual, un acto administrativo puede existir, es que esté fundamentado y motivado en una Ley; ese es el principio de legalidad que norma el Estado de Derecho.

Razón por la cual, desde lo que es la naturaleza del Derecho Humano Fundamental en el acceso a la información, lo vamos a encontrar en el contexto del artículo sexto Constitucional, el cual alude a lo siguiente:

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.*

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

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

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

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

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*
- 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 que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*
- 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.*

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

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

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

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

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.*

Si centramos nuestra atención en los párrafos dos y tres de la fracción VIII del apartado A de este artículo 6 Constitucional, observaremos como se ordena establecer un organismo autónomo para llevar a cabo y aplicar las leyes en las materias de:

1. Transparencia gubernamental.
2. Acceso a la información pública.
3. Protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Y evidentemente esto lo tiene que hacer, tal y como todo tipo de funcionario público debe de hacerlo, bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y además, máxima publicidad.

En este momento, se hace necesario considerar la disposición suprema que establece este artículo 6 Constitucional, en virtud de que no va a existir otra disposición normativa por encima del ordenamiento Constitucional.

Ni siquiera los Tratados Internacionales como diversos autores tratan de justificar. Esto en virtud de que el artículo 133 Constitucional establece que:

Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.*

Sobre de este artículo, Emilio Rabasa y Gloria Caballero²³ (2011), consideran que: “Dos principios de gran importancia contiene este artículo, (art 133 Constitucional)

1. La Constitución federal es la Ley primaria y fundamental.
2. Todas las demás disposiciones, leyes federales, tratados constitucionales, leyes locales, etc., en su expedición y aplicación deben ajustarse a la norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales.

En otras palabras, para que nazca y viva cualquier Ley, federal o local, para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen antes y sobre de todo, que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

Cómo puede estar el Derecho Internacional Público por arriba de nuestra disposición Constitucional, si para que exista dicho derecho en México, está subordinado al artículo 133, ya que para que cualquier Tratado pueda ser vigente en nuestro país, requiere:

1. Que el Tratado esté de acuerdo con los lineamientos Constitucionales.
2. Que se celebre por el Presidente de la República o Secretarios de Despacho.
3. Que sea aprobado por el Senado.

Por lo que, hay tres puntos de subordinación de un derecho internacional que se lleva a cabo a través de la negociación internacional, que se da a través de

²³ Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: “Mexicano, esta es tu Constitución”; México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 16° edición, 2011, p. 351.

tratados, conferencias, convenciones, y que para que tengan validez en nuestro territorio, requieren estar subordinados a la Constitución.

De ahí que: cómo es posible que un derecho pueda estar por arriba de algo al que está subordinado.

Los Tratados no pueden estar por arriba de la Constitución ya que su existencia y validez en México, están subordinados a la propia Constitución.

Independientemente de dicha circunstancia, es obvio que la ubicación de todo lo que es el derecho al acceso a la información, va a estar aplicado e implementado por un organismo autónomo; como es el que actualmente lleva el nombre del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

1.7.- LA TRASPARENCIA FRENTE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Siguiendo con la ubicación de la transparencia gubernamental en el derecho administrativo, y observando el contenido del artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental que dice a la letra:

***Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.*

El objetivo del Instituto que se crea, es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, como lo vimos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Como Órgano Autónomo Constitucional, no debe ni tiene porqué estar contaminado este instituto o viciado su funcionamiento con una subordinación al Ejecutivo, al Legislativo o al Judicial.

Por otro lado, el contexto del artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, alude a que:

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.*

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Ahora, esta legislación va a tener como base el garantizar el derecho a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

Como puede denotarse claramente, parecería que aquí hay una verdadera invasión de esferas jurídicas territoriales; ya que el pacto federal está debidamente establecido por el artículo 40 Constitucional, en donde claramente se dice que:

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y*

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

De tal forma que cada una de las entidades federativas que menciona este artículo 1 de la Ley General, son soberanas y por lo tanto, parecería ser que hay una invasión de esferas territoriales entre Estados soberanos unidos por una Federación.

La cuestión es que todas y cada una de las reformas establecidas en la Constitución, y para la aplicación de cualquier reforma Constitucional, todos y cada uno de los Estados soberanos aceptan a través de sus Congresos, el aplicar los lineamientos Constitucionales; de ahí, que parecería ser que ahora este Instituto tiene la posibilidad de constreñir no solamente a los Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales para otorgar la información que los particulares requieren, sino que, también a partidos políticos, sindicatos y demás entidades que gocen de recursos del pueblo; recursos recaudados en tributos y por los ingresos de la actividad de industrias paraestatales como es Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Razón por la cual, el artículo 2 de esta misma Ley General, establece que:

Artículo 2. *Son objetivos de esta Ley:*

- I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;*
- II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;*
- III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;*

- IV. *Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes;*
- V. *Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;*
- VI. *Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;*
- VII. *Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;*
- VIII. *Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y*
- IX. *Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.*

De estos objetivos, seguiremos hablando en capítulos subsecuentes, por lo que ahora es necesario hacer la siguiente reflexión:

Desde el punto de vista del marco teórico conceptual de la transparencia gubernamental, el derecho administrativo es bastante claro, estamos en un pacto federal en donde se acepta una República Democrática, en la cual, el Gobierno está hecho por y para el pueblo; y para que tenga dinero y pueda funcionar, el

pueblo contribuye con impuestos para que, haya un presupuesto y el gobierno se lo retorne al pueblo en forma de obras y servicios públicos.

No es para que los gobernantes vivan en opacidad, sino para perseguir el bien común, y el bienestar social como lo afirmo en su momento el autor Serra Rojas.

De ahí, que de entrada, el mismo estado democrático, presupone una ***honorabilidad*** en los sujetos que son electos para administrar los dineros del pueblo, a fin de lograr los objetivos comunes que unen a Municipios con los Estados y estos últimos con la Federación.

CAPÍTULO 2.

MARCO JURÍDICO DE LA TRANSPARENCIA EN NUESTRO DERECHO ADMINISTRATIVO.

Es preciso denotar el tratamiento que nuestra legislación le da a la obligación gubernamental de ser transparente en su función pública; por lo que, una vez que revisemos los distintos aspectos del concepto de transparencia que la legislación establece desde varios puntos de vista, tendremos ya plasmado una idea con mayor certeza; de la obligación y honorabilidad del servidor público de ser transparente en su función.

2.1.- DESDE EL ÁNGULO CONSTITUCIONAL.- COMENTARIOS A LOS ARTÍCULOS 3, 25, 26, 28, 73, 122, 134 Y TRANSITORIOS.

Antes de citar y comentar los artículos que se mencionan en el título de este inciso, es necesario subrayar la jerarquía de aplicación de la diversas normas

Constitucionales; esto en virtud de que, todas y cada una de las leyes que se puedan citar en este capítulo, deben y tienen que ser Constitucionales, esto es, deben de seguir con los principios que la propia Constitución establece, que es en sí el ordenamiento fundamental, principal y de mayor jerarquía en la Nación; dicho de otra manera, que no hay por encima de los postulados Constitucionales, alguna legislación a la que nuestra Constitución deba subordinarse, incluidos los Tratados Internacionales que están a su vez subordinados; a los designios y conceptos y criterios Constitucionales; para fundamentar lo anterior, inicialmente es necesario citar el artículo 133 Constitucional que dice a la letra:

Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.*

Sobre de este particular, los autores Emilio Rabasa y Gloria Caballero²⁴ (2011) aluden a que: “Dos principios de gran importancia contiene este artículo (refiriéndose al artículo 133 Constitucional):

1. La Constitución federal es la Ley primaria y fundamental.
2. Todas las demás disposiciones, leyes federales, tratados constitucionales, leyes locales, etc., en su expedición y aplicación deben ajustarse a la norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales.

En otras palabras, para que nazca y viva cualquier Ley, federal o local, para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen antes y sobre de todo, que

²⁴ Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: “Mexicano, esta es tu Constitución”; México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 16° edición, 2011, p. 351.

encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

Hay algunos autores que consideran que el derecho internacional está por arriba de nuestro derecho interno, pero el derecho internacional para que pueda valer en nuestro territorio, requiere necesariamente sujetarse al artículo 133 Constitucional, esto es, tiene que sujetarse a una negociación jurídica internacional, en la que un país soberano como México acepte en: un Tratado, en una Convención, en una Conferencia, en una Declaración conjunta o bilateral, acepte una situación o posición normativa.

De tal manera que lo más tradicional es un tratado que nuestro país firma, pero para que el mismo pueda valer, en primer lugar debe sujetarse a los principios del artículo 133 que son:

1. Que esté de acuerdo con los lineamientos Constitucionales.
2. Que se celebren por el Ejecutivo Federal.
3. Que sean ratificados por el Senado.

De ahí, la pregunta que nos nace es en el sentido de que; ¿Cómo es posible que los autores consideren que el derecho internacional está por arriba de nuestra Constitución, si está subordinado a ella?

No puede ser que algo que está subordinado a una normatividad superior pueda ser superior a lo que está subordinado.

Hecha la aclaración anterior, el artículo tercero, en su fracción IX, desde el punto de vista de la transparencia, fija lo siguiente:

Artículo 3o. *Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.*

IX.

La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

Como puede observarse en el último párrafo, el Instituto que ha de formarse, debe de regir sus funcionamientos con apego a:

- La independencia.
- La transparencia.
- La objetividad.
- La pertinencia.
- La diversidad.
- La inclusión.

Todo lo que es la educación, va generando principios fundamentales que se han de seguir necesariamente en los planes educativos.

Por otro lado, el artículo 25 Constitucional en su quinto párrafo aduce a que:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y

extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Como puede observarse, aquí ya hay principios que debemos de subrayar en relación a las actividades administrativas que se van realizando por los servidores públicos. De tal manera que sus remuneraciones deben de garantizar:

- La eficacia del servidor público.
- Su eficiencia.
- Su honestidad.
- Su productividad.
- Su transparencia.
- La rendición de cuentas.

Como podemos observar, la transparencia está asociada a circunstancias de optimización de la administración pública.

Por otro lado, el artículo 26 Constitucional, en el apartado B en su quinto párrafo establece lo siguiente:

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos

.....

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Ahora encontramos principios diversos, como son:

- La accesibilidad a la información.
- La transparencia.
- La objetividad.
- La independencia.

Este mismo artículo 26 en su dieciocho párrafo, alude a que todas y cada una de las licitaciones; deberán de garantizar la transparencia en el procedimiento, y esto nos sugiere que deben de actuar con: eficiencia, eficacia, honestidad, productividad y deben de rendir cuentas; que son conceptos que están asociados y englobados dentro del concepto de transparencia, desde el punto de vista constitucional.

Por otro lado, el párrafo veinte del artículo 28 Constitucional, menciona que:

Las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final; en ningún caso el factor determinante para definir al ganador de la licitación será meramente económico. Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento

- VI.** *Los órganos de gobierno deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley;*
- IX.** *Las leyes promoverán para estos órganos la transparencia gubernamental bajo principios de gobierno digital y datos abiertos;*

El principio de transparencia está íntimamente relacionado con el acceso a la información. De hecho, hemos reservado un inciso solo para poder comentar el artículo sexto Constitucional. De ahí, el artículo 73 que establece las facultades del Congreso, en su fracción XXIX-S, alude a que:

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

Aquí como puede observarse, la transparencia gubernamental, el acceso a la información, se asocia con la protección de datos personales.

Luego, el artículo 113 que habla del Sistema Nacional Anticorrupción que por su importancia, se le ha abierto un inciso por separado, donde se hará su transcripción y comentario.

Por otro lado, el artículo 122 que habla sobre la Constitución del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en su fracción VIII en su último párrafo, establece la obligación de garantizar la transparencia en los procesos de elección de Magistrados.

Artículo 122. *La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.*

A. *El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:*

VIII. *La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.*

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados.

Por otro lado el artículo 134 alude a que;

Artículo 134. *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

En relación a la disposición de los recursos económicos tanto en la Federación como los Estados y municipios, incluida por supuesto la Ciudad de México, se deberán de administrar con:

- Eficiencia.
- Eficacia.
- Economía.
- Transparencia.
- Honradez.

Incluso este artículo establece claramente que lo dineros del pueblo deben de satisfacer los objetivos a los que estén destinados, esto es, a la obra y servicio público que menciona la propia Constitución en su artículo 115 fracción III Constitucional, y en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en cada uno de los Estados e incluso los Municipios, hay Leyes Orgánica de Administración Pública que van cubriendo los siguientes rubros:

- a) De infraestructura básica.
- b) De infraestructura operativa.
- c) De infraestructura de desarrollo.

No es dable que cuando llegue al puesto el Presidente Municipal pregunte a su pueblo en qué debe gastar su dinero, porque la Ley ya establece los rubros directos donde los debe gastar. Esto se manifiesta en el artículo 115, Fracción III Constitucional, pasando por la Constitución del Estado de Sonora, la Ley de Administración Municipal los Bandos Municipales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Administración Estatal, van a presentar obligatoriamente los siguientes rubros:

- a) Rubro de infraestructura básica que corresponde a :

- a. Servicios de organización y administración pública incluidos los procesos electorales.
- b. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- c. Alumbrado público.
- d. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y exposición final de residuos.
- e. Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- f. La seguridad pública.
- g. La policía preventiva municipal.
- h. Las políticas de viabilidad y de tránsito.
- i. Los servicios de educación pública.
- j. Las aplicaciones en agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.
- k. Las políticas públicas de salud.

Ahora bien hay otro tipo de obras y servicios públicos que se establecen para que la población pueda desarrollarse sobre la infraestructura operativa. Estos son:

- a) Servicios de gobernación.

- b) De relaciones exteriores.

- c) De defensa nacional, marina, seguridad pública, federal, estatal y municipal.

- b) Hacienda federal, estatal o municipal.

- c) Economía.

- d) Secretaría de Trabajo y Previsión social.

- e) Problemas de reforma agraria para lograr la seguridad en la tenencia de la tierra.

- f) La formación de mercados y centrales de abasto.

- g) El alineamiento en el tránsito de peatones.

- h) Formación de rastros.

Este tipo de obras públicas van a servir para que la población tenga una operatividad.

De tal manera que, en tercer y último lugar encontramos los servicios de infraestructura de desarrollo, como son:

- a) Servicios de desarrollo social.

- b) Medio ambiente y recursos naturales.

- c) Comunicaciones y transportes.

d) Turismo.

e) Los demás que cada una de los municipios, estados y federación en coordinación tengan y puedan ofrecer a la población para que ésta se desarrolle suficientemente.

De tal manera que, todo lo que es el ingreso está etiquetado. No es dable que el gobierno esté pensando en gastar en pistas de patinaje, en árboles de navidad, si no ha puesto el drenaje correspondiente, si no tiene políticas de agua, saneamiento, o bien, si en un momento determinado hay acumulación de basura y cuestiones que definitivamente requieren las ciudades para poder subsistir.

Por último, hay diversos decretos publicados en relación a las reformas Constitucionales, que relacionan a la transparencia con el acceso a la información como son los siguientes:

DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007

Artículo Único.- *Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

.....

TRANSITORIOS

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

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

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013

ARTÍCULO ÚNICO. Se **REFORMAN** el párrafo primero del artículo 6o.; el artículo 7o.; el párrafo sexto del artículo 27; el párrafo segundo del artículo 28; la fracción XVII del artículo 73; la fracción VII del artículo 78 y el párrafo sexto del artículo 94; y se **ADICIONAN** los párrafos segundo, tercero y cuarto, pasando el actual párrafo segundo a ser apartado A del párrafo cuarto, y un apartado B al artículo 6o.; los párrafos decimotercero al trigésimo del artículo 28, y un inciso l) a la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

DÉCIMO. Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Por otro lado, se va generando, la forma en como la transparencia se va a requerir en todos y cada uno de los contratos y cláusulas que posibiliten la consulta como puede observarse en los siguientes decretos:

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013

Noveno. *Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los contratos y las asignaciones que el Estado suscriba con empresas productivas del Estado o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, serán otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que se preverá que las bases y reglas de los procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables.*

Asimismo, la ley preverá y regulará:

- a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;*
- b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y*
- c) La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previstos en los contratos.*

Décimo Cuarto. *El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario*

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

Finalmente, es necesario citar el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones en la Constitución Política en materia de Transparencia, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014 y que da nacimiento al nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Al cual, siguiendo con el orden Constitucional, también se le debería agregar la situación de la rendición de cuentas, para que estuviese asociado con otro tipo de organismos como bien podría ser la Auditoría Superior de la Federación y las diversas auditorías de cada uno de los Estados.

Pero, aquí hay evidentemente problemas de comunicación, ya que puede incluirse en todo el Sistema Nacional Anticorrupción, pero hasta la fecha sigue habiendo un retraso legislativo significativo.

2.1.1.- ESPECIAL REFERENCIA AL ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL Y EL ORGANISMO AUTÓNOMO QUE DE ESTA GARANTÍA INDIVIDUAL SURGE.

Es insuperable citar el artículo sexto Constitucional, en su texto completo, lo haremos una sola vez, ya que en dicho artículo, no solamente se establece la directriz normativa fundamental que se identifica con el derecho humano a la transparencia y acceso a la información, sino que, se vierten principios trascendentales para lograr que los conceptos de transparencia, se apliquen y operen con mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas.

Razón por la cual, se hace necesario el citarlo en forma completa.

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.*

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

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

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

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

- I.** *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*
- 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 que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.*
- V.** *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.*

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

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

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

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

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.

Ahora bien, para esta parte de nuestro estudio, solamente hemos citado el artículo, y esto para subrayar el hecho de que su fracción VIII, en su segundo y tercer párrafo genera la obligación de constituir un Organismo autónomo que es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual según este artículo, va a funcionar bajo los siguientes principios como:

- Certeza.
- Legalidad.
- Independencia.
- Imparcialidad.
- Eficacia.
- Objetividad.
- Profesionalismo.
- Transparencia y
- Máxima publicidad.

Estos son los principios de Derecho Humano Constitucional que norman y reglamentan los inicios de la transparencia en México, y por tal razón, estos principios deben y tienen que respetarse por el servidor público.

Por todos y cada uno de ellos, tanto de la administración pública como del Poder Judicial como del mismo Poder Legislativo. Ya iremos hablando de los diversos principios que el artículo sexto establece en el desarrollo de este estudio.

2.1.2.- SU SITUACIÓN FRENTE AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL.

El artículo 113 Constitucional, establece los siguientes principios:

Artículo 113. *El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:*

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;*
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y*
- III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:*
 - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;*
 - b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*

- c) *La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*
- d) *El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*
- e) *La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Una de las consecuencias principales de la falta de transparencia, es la necesidad de establecer el Sistema Nacional de Anticorrupción, que de alguna manera trata de sustituir a la función pública en relación con todo lo que es la aplicación de responsabilidades de funcionarios públicos.

Este sistema presupone ya una participación ciudadana asociándose la transparencia con la rendición de cuenta y el combate a la corrupción como un elemento que acarrea la falta de la transparencia.

Parecería ser que lo que este artículo Constitucional más que nada quiere hacer, es:

- Prevenir.
- Detectar y
- Sancionar.

Responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Esto lo va a hacer a través de una fiscalización y control de recursos públicos.

Nace un Sistema con participación ciudadana que deberá integrarse de cuando menos cinco ciudadanos, pero que, por el momento, solamente las reformas Constitucionales establecen el sistema pero todavía el comité coordinador que estará integrado por los titulares que menciona el propio artículo 113 Constitucional, aún están por integrarse, por lo que el Sistema Nacional Anticorrupción, contará con un Comité Coordinador entre instancias Federales, Estatales y Municipales, y corresponderá a dicho Comité el determinar los mecanismos de coordinación con los sistemas locales, para llevar a cabo su función con la eficiencia necesaria.

Parecería ser que la Ley anticorrupción todavía no ha podido legislarse; lo que existe, en la actualidad, solamente es la Ley anticorrupción en contrataciones públicas, la cual, en ningún momento define a la transparencia, sino que está guiada a lograr que los procesos de licitación se lleven con honestidad, esto según el artículo primero que dice a la letra:

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto:*

I. *Establecer las responsabilidades y sanciones que deban imponerse a las personas físicas y morales, de nacionalidad mexicana y extranjeras, por las infracciones en que incurran con motivo de su participación en las contrataciones*

públicas de carácter federal previstas en esta Ley, así como aquéllas que deban imponerse a las personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, por las infracciones en que incurran en las transacciones comerciales internacionales previstas en esta Ley, y

II. Regular el procedimiento para determinar las responsabilidades y aplicar sanciones, y

III. Establecer las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar esta Ley.

Esta legislación, básicamente se refiere a contrataciones públicas de carácter federal, en los términos y condiciones que establece la fracción III del artículo 3 de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas que dice a la letra:

Artículo 3. *Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:*

III. Contrataciones públicas de carácter federal: Los procedimientos de contratación, sus actos previos, y aquéllos que deriven de la celebración, ejecución y cumplimiento de contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, que lleven a cabo las instituciones públicas contratantes a que se refiere la fracción VIII de este artículo, en términos de los ordenamientos legales en materia de contrataciones públicas y con independencia del régimen especial de contratación o del esquema que se utilice para su realización. Se considerarán incluidos los actos y procedimientos relativos a concurso o convocatoria o licitación pública para el otorgamiento de permisos y concesiones de carácter federal o su prórroga, así como cualquier otra autorización o trámite relacionados con las contrataciones públicas;

Siendo que, el artículo octavo de esta legislación, genera diversos tipos o mejor dicho una tipología de las conductas que deberán estar sancionadas, o que se consideran como infracción en el proceso de adquisiciones en la entidad Federal. Dicho artículo 8 dice:

Artículo 8. *Cualquiera de los sujetos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2 de esta Ley, incurrirá en responsabilidad cuando en las contrataciones*

públicas de carácter federal, directa o indirectamente, realice alguna o algunas de las infracciones siguientes:

I. Prometa, ofrezca o entregue dinero o cualquier otra dádiva a un servidor público o a un tercero, a cambio de que dicho servidor público realice o se abstenga de realizar un acto relacionado con sus funciones o con las de otro servidor público, con el propósito de obtener o mantener un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación o recepción del dinero o de la dádiva o del resultado obtenido.

Se incurrirá asimismo en responsabilidad, cuando la promesa u ofrecimiento de dinero o cualquier dádiva se haga a un tercero, que de cualquier forma intervenga en el diseño o elaboración de la convocatoria de licitación pública o de cualquier otro acto relacionado con el procedimiento de contratación pública de carácter federal;

II. Ejecute con uno o más sujetos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebida en las contrataciones públicas de carácter federal;

III. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto participar en contrataciones públicas de carácter federal, no obstante que por disposición de ley o resolución administrativa se encuentre impedido para ello;

IV. Realice actos u omisiones que tengan por objeto o efecto evadir los requisitos o reglas establecidos en las contrataciones públicas de carácter federal o simule el cumplimiento de éstos;

V. Intervenga en nombre propio pero en interés de otra u otras personas que se encuentren impedidas para participar en contrataciones públicas de carácter federal, con la finalidad de que ésta o éstas últimas obtengan, total o parcialmente, los beneficios derivados de la contratación;

VI. Obligue sin tener derecho a ello, a un servidor público a dar, suscribir, otorgar, destruir o entregar un documento o algún bien, con el fin de obtener para sí o un tercero una ventaja o beneficio;

VII. Promueva o use su influencia, poder económico o político, reales o ficticios, sobre cualquier servidor público, con el propósito de obtener para sí o un tercero un beneficio o ventaja, con independencia de la aceptación del servidor o de los servidores públicos o del resultado obtenido, y

VIII. Presente documentación o información falsa o alterada con el propósito de lograr un beneficio o ventaja.

Cuando la infracción se hubiere realizado a través de algún intermediario con el propósito de que la persona física o moral a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley obtenga algún beneficio o ventaja en la contratación pública de que se trate, ambos serán sancionados previo procedimiento administrativo sancionador que se sustancie en términos de esta Ley.

Por lo que, todavía hay problemas operativos, del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que faltan definiciones de Ley, y esto detiene en mucho el proceso de asociación entre la transparencia, la función pública, la fiscalización superior, la eficacia y honestidad en su trabajo, la dación de cuentas y el sistema anticorrupción.

2.2.- EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

Principalmente tres son los organismos que de alguna manera han sido impulsores de la transparencia gubernamental, estos son:

1. La Organización de Naciones Unidas. ONU
2. La Organización de Estados Americanos. OEA
3. La Organización Económica para el Desarrollo OCDE.

De tal forma que siendo tan importante cada una de ellas, hemos abierto un inciso especial.

2.2.1.- EN LAS NACIONES UNIDAS.

En términos generales, la Organización de las Naciones Unidas, ha generado temas tan importantes como son: la Convención de Naciones Unidas contra la

Corrupción, del 31 de octubre de 2003, pero básicamente estas convenciones se refieren al fortalecimiento de la cooperación internacional para la transferencia de fondos ilícitos o derivados de actos de corrupción, básicamente atacar el narcotráfico mundial, pero en sí, no hay algo directo que genere la necesidad de una reglamentación; por parte de los Gobiernos que los lleve a la Transparencia.

Naciones Unidas también tiene: la Convención de las Naciones Unidas sobre la Transparencia en Arbitrajes entre inversionistas y estados en el marco de un tratado de 2015; y es muy posible que esta Convención, sea más identificable con los contextos de la Ley Federal Anticorrupción en contrataciones públicas.

Esta Convención se identifica sobre la Transparencia como el marco fundamental para resolver la equidad y eficiencia en las controversias internacionales en materia de inversión, de rendición de cuentas y buena gobernanza.

Aunque en general, no establece claramente y con precisión algo muy específico sobre la transparencia gubernamental, sino más que nada se refiere a la transparencia de arbitrajes internacionales, más de tipo mercantil y su relación con los Estados y las diversas licitaciones que se llevan a cabo, razón por la cual, consideramos que se identifica con el contenido de la Ley Federal Anticorrupción en contrataciones públicas.

2.2.2.- DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS .

Se puede decir que la Organización de Estados Americanos ha sido mucho más activa en materia de corrupción que en Naciones Unidas. Esto en virtud de que existen algunos instrumentos de cooperación internacional, que generan sistemas adecuados de transparencia en la gestión gubernamental.

Así, la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos²⁵, reporta lo siguiente:

La Convención Interamericana contra la corrupción. Firmada en 1996 genera un mecanismo de seguimiento incluso, y trata de promover y fortalecer el desarrollo de cada uno de los Estados, previniendo, detectando y sancionando la corrupción dentro de los mismos.

De hecho, a partir de esta Convención y la de las Naciones Unidas, se fueron impulsando los sistemas anticorrupción, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se generó la Auditoría Superior de la Federación, la Ley de Fiscalización, se crearon las Comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior, y a pesar de que actualmente la Secretaría de la Función Pública pende de un solo artículo transitorio, puede ser utilizable para promover la cultura de la legalidad, el aprecio a la rendición de cuentas, ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública, inhibir y sancionar las prácticas corruptas, articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno; mejorar la regulación, la gestión y los procesos de administración pública, optimizar el uso y aprovechamiento de inmuebles federales.

Esto evidentemente a la luz de las legislaciones sobre responsabilidad de servidores públicos tanto funcionarios como administrativos, así como las diversas legislaciones de fiscalización presupuestaria y responsabilidad hacendaria.

Por lo que, dentro de la Procuraduría General de la República, se van formando espacios principalmente para perseguir delitos que provengan de actos de anticorrupción.

²⁵ http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_mexico.asp

Aunque tanto Naciones Unidas como OEA, incluyen dentro de estos el narcotráfico, el crimen organizado y los delitos electorales, pero como quiera que sea, van generando posibilidades de control hacia las instancias gubernamentales.

2.2.3.- EN OTROS ORGANISMOS COMO LA OCDE Y TRANSPARENCIA INTERNACIONAL.

Dentro de lo que es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE²⁶, se han afinado diversa convenciones para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, también conocido como Convención Anticohecho firmada en 1997.

Se han establecido también programas internacionales de transparencia y dación de cuentas, en donde principalmente se van generando índices de medición de transparencia, que utilizan organismos como es Transparencia Internacional²⁷.

En general, esta Organización no es gubernamental, pero promueve medidas por crímenes corporativos y corrupción política como lo hace la OEA y Naciones Unidas, así como la OCDE.

Lo fundamental es la percepción de corrupción que como índice publica este organismo, y que lamentablemente nuestro país ha salido con altos índices de corrupción. Razón por la cual, es de suma importancia el tener un concepto amplio y sistemático de lo que es la transparencia a fin de que las unidades de enlace, puedan tener una visión panorámica mayor de la que ahora cuentan, observando siempre las responsabilidades administrativas que en un momento pueden incurrir

²⁶ <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

²⁷ <https://www.transparency.org>

cuando no satisfagan las expectativas del ciudadano al querer tener acceso a la información pública gubernamental.

2.3.- EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL.

En nuestro país, hay dos legislaciones de transparencia, una Federal y otra General. De tal manera, que hemos seleccionado diversas legislaciones Federales en donde también hay definiciones de Transparencia y que son las siguientes:

2.3.1.- LEY DE TRANSPARENCIA Y FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO.

Esta legislación, según su artículo primero, tiene por objeto regular las actividades y servicios financieros para el otorgamiento de crédito garantizado, para la adquisición, construcción, remodelación o refinanciamiento destinado a la vivienda; y se lleva a cabo con la finalidad de asegurar la transparencia en su otorgamiento y fomentar la competencia.

Aunque, lamentablemente esta legislación no hace, en ningún momento, una definición de lo que por transparencia debemos de entender; aunque debido a las características de esta legislación, parecería ser que más se aproxima a la legalidad y al acto administrativo; que como hemos definido en el capítulo primero, es un acto en donde la legislación se materializa.

Esto es, que siguiendo el principio de legalidad, el otorgamiento de créditos a la vivienda, deben y tiene que seguir y llevar a cabo todos y cada uno de los lineamientos que la legislación establece para ello.

Por lo que, consideramos que a pesar de que no hace una definición, sí identifica a la transparencia con el Estado de Derecho.

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

Tal vez la mejor relación que hemos observado hasta este momento de lo que es la transparencia gubernamental, es el derecho al acceso a la información.

Existe una íntima relación entre el hecho de que el ciudadano pueda tener acceso a la información para quedar informado y de esa manera saber si se cumplió con el Estado de Derecho, si se cumplió con: lo que la Ley dice y el funcionario hace.

A esta legislación vigente y aplicable, le hemos dedicado mayor aplicación para lo que es el capítulo tercero, cuando se hablen de las Unidades de Enlace, se ha de utilizar esta legislación, y por lo tanto, por el momento, solamente debemos de decir que respecto a una definición de transparencia, esta legislación tiene como finalidad el promover lo necesario, para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos con autonomía legal y cualquier otra Entidad Federal; situación que en sí no hace una definición de lo que por transparencia debemos de entender, sino más que nada está enfocada a la necesidad de proveer lo necesario para garantizar el derecho de toda persona, al acceso a la información.

De tal manera que no hay en si una definición de lo que por transparencia debemos de entender, ni siquiera en lo que establece el artículo 4 de esta Ley, al referirse a los objetivos de la misma, que dice:

Artículo 4. *Son objetivos de esta Ley:*

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Por lo que, como puede observarse, básicamente la transparencia parece ser está íntimamente relacionada con el derecho a la información, que se trata de garantizar a través de esta legislación; lo que sí hace; es establecer los parámetros de la transparencia, esto es, no la define pero sí enumera en su artículo 7, cuáles son los parámetros que en un momento determinado deben de comprender las actitudes, que la autoridad debe de tener respecto a la información que el ciudadano podrá tener acceso.

Dicho artículo 7 menciona que:

Obligaciones de transparencia

Artículo 7. *Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:*

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

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

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

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

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

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

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

Fracción reformada DOF 09-04-2012

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. *Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;*

XIII. *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;*

XIV. *El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;*

XV. *Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;*

XVI. *En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y*

XVII. *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.*

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto

Evidentemente que aquí habría que generar todo un debate respecto de los datos personales, la información confidencial, la información reservada, pero en sí, esas son ya situaciones internas funcionales del Gobierno, que distraerían la atención del punto medular de este trabajo de tesis, que se refiere a las Unidades de Enlace y su responsabilidad en el acceso a la información y que se tocarán en los capítulos 3 y 4.

2.3.3.- LEY PARA LA TRANSPARENCIA Y ORDENAMIENTO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

Como lo asegura en su artículo primero, esta legislación tiene por objeto regular las comisiones y cuotas de intercambio, así como otros aspectos relacionados con los servicios financieros y otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza que realicen las entidades, con el fin de garantizar la transparencia de los mismos, relacionando dicha transparencia con la eficiencia del sistema de pagos y la protección del interés público.

Pero al igual que la gran mayoría de las legislaciones, no hay una definición legal exacta, que describa qué es en sí la transparencia gubernamental, en qué consiste, qué debe de contener.

Lo que sí se desprende de la idea de esta legislación, es el hecho de que las diversas entidades e instituciones de crédito, deben necesariamente sujetarse al Estado de Derecho, que marca la Ley financiera, especialmente las disposiciones del Banco de México.

Con lo que, podemos entender que la idea de transparencia de esta Ley, se refiere más que nada a que las instituciones de crédito y las financieras, deberán respetar el Estado de Derecho financiero que surge a partir de las disposiciones que dicta el Banco de México.

2.4.- EN LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Esta es otra legislación que compite con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; esta última legislación, data de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, por lo que es una legislación vigente, pero aún se aplica la Ley Federal para algunas situaciones tales; como el contexto operativo de las Unidades de Enlace que veremos en el capítulo siguiente.

Por lo que, en general, esta legislación atiende a establecer una Ley Reglamentaria del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se refiere a la materia de transparencia y acceso a la información. Estableciendo los principios, bases generales, procedimientos para garantizar el derecho al acceso, en fin, va a generar los siguientes principios como son:

2.4.1.- OBJETIVOS DE LA LEY.

Independientemente de garantizar el derecho a la información en posesión de cualquier autoridad, en esta legislación, se amplían los conceptos de los sujetos pasivos que contienen la información que deben de otorgarle al ciudadano o a quien legalmente se las requiera.

Los sujetos son cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, los partidos políticos, los fideicomisos, Fondo públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, de entidades Federativas y de Municipios.

Los fideicomisos, tienen un resguardo en el secreto de su funcionamiento, pero esta legislación obliga a que en cualquier fideicomiso en donde se suponga el

fiduciario haya establecido recursos públicos, debe y tiene necesariamente que otorgarse la información necesaria.

Independientemente de esta circunstancia, es importante señalar que los objetivos los fija el artículo segundo de esta legislación al decir:

Artículo 2. *Son objetivos de esta Ley:*

- I. *Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;*
- II. *Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;*
- III. *Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- IV. *Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes;*
- V. *Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;*
- VI. *Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;*
- VII. *Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y*

accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y

IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.

Como bien puede observarse, los objetivos básicamente están íntimamente relacionados con el acceso a la información y aún se le agrega otra circunstancia, que de alguna manera puede llegar a ser diferente, que es la protección de los datos personales.

En el capítulo tercero donde se establecen los diversos conceptos que utiliza la legislación, al igual que en todas y cada una de las legislaciones vistas, no hay en sí una definición legal de lo que la transparencia es.

Lo que sí existe es que en el artículo 4 de esta legislación, se habla ya del acceso a la información como un Derecho Humano, y se establece ya la manera en cómo dicha información debe de darse a través de:

- Solicitarla.
- Investigarla.
- Difundirla.
- Buscarla, y recibir información.

Todo tipo de información en posesión de los sujetos obligados es pública y es accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que la propia Ley establece.

2.4.2.- LOS DERECHOS HUMANOS QUE PROTEGE.

Como ya lo habíamos dicho en el inciso anterior, el artículo 4 de esta legislación reconoce el acceso a la información como un Derecho Humano, y por supuesto, la obligación del Estado de garantizar el efectivo acceso a toda persona a la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo y todos los sujetos obligados, en donde como pudimos observar, están los fideicomisos, los partidos políticos, y cualquier entidad de cualquier naturaleza, que maneje o tenga fondos públicos.

Como consecuencia de lo anterior, aquí no se determina en sí que la transparencia sea un Derecho Humano Fundamental del Ciudadano, sino que, más que nada, significa una forma o una fórmula que de antemano el servidor público debe de garantizar, con la honorabilidad de su persona, y lo que sí se reconoce como Derecho Humano, es el acceso a la información.

2.4.3.- PRINCIPIOS SOBRE LOS QUE SE BASA.

El artículo 8 de esta legislación enumera los siguientes principios:

De los Principios Generales

Sección Primera

De los principios rectores de los Organismos garantes

Artículo 8. Los Organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:

- I. Certeza:*** Principio que otorga seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las acciones de los Organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables;

- II. **Eficacia:** *Obligación de los Organismos garantes para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;*
- III. **Imparcialidad:** *Cualidad que deben tener los Organismos garantes respecto de sus actuaciones de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y resolver sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas;*
- IV. **Independencia:** *Cualidad que deben tener los Organismos garantes para actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna;*
- V. **Legalidad:** *Obligación de los Organismos garantes de ajustar su actuación, que funde y motive sus resoluciones y actos en las normas aplicables;*
- VI. **Máxima Publicidad:** *Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática;*
- VII. **Objetividad:** *Obligación de los Organismos garantes de ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar el caso en concreto y resolver todos los hechos, prescindiendo de las consideraciones y criterios personales;*
- VIII. **Profesionalismo:** *Los Servidores Públicos que laboren en los Organismos garantes deberán sujetar su actuación a conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos que garanticen un desempeño eficiente y eficaz en el ejercicio de la función pública que tienen encomendada, y*
- IX. **Transparencia:** *Obligación de los Organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como dar acceso a la información que generen.*

Estos son principios rectores de los organismos garantes, esto es, de todos estos organismos que deben y tienen que proteger los Derechos de acceso a la información.

La certeza,
La eficacia,
La imparcialidad,
La legalidad,
La máxima publicidad,
La objetividad,
El profesionalismo y

Por supuesto la transparencia que es una obligación se señala, pero no se dice en qué consiste.

A partir de los principios en materia de transparencia y acceso a la información pública, se van a generar las bases a través de las cuales, los sujetos obligados deben y tiene que cumplir con el otorgamiento de la información necesaria principalmente.

Esto es, no se toma la transparencia como una forma de manifestar la honorabilidad del servidor público, sino básicamente se pone a la transparencia como el objetivo mismo de la protección al derecho a la información.

2.4.4.- SUJETOS OBLIGADOS.

En esta Ley general, se ha ampliado la base de los sujetos obligados, y corresponde al artículo 23 el establecer lo siguiente:

Artículo 23. *Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos*

públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

Es interesante denotar como cualquier fideicomiso que de alguna manera está protegido por el llamado secreto bancario, que realmente ya se ha estado desmoronando ese secreto, por la información que en SAT Sistema de Administración Tributaria; recibe cuando hay cuentas bancarias que no responden a una continuidad en su proceso de operatividad, este secreto ha ido disminuyendo, pero tratan de conservarlo a la operación de fideicomiso, puesto que con esta figura, se puede fácilmente distraer el dinero del erario público.

2.4.5.- RESPONSABILIDADES.

En principio se establece el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que de alguna manera no son exactamente lo mismo, pero están relacionados.

El Sistema Nacional se integra con el conjunto orgánico y articulado de diversos miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, para fortalecer:

La rendición de cuentas del servidor público gubernamental.

Y tiene la finalidad de coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Por lo que, aquí la transparencia todavía incluye la rendición de cuentas por parte de los órganos gubernativos Federal, Estatal y Municipal, y todo aquél que maneje los recursos públicos, esto es, recursos que vienen de la Secretaría de

Hacienda, que a su vez son los recaudados por la administración tributaria que es el SAT, que a su vez los va recaudando del ciudadano contribuyente.

Es en este sistema, donde ya se encuentran los Comités de Transparencia y las Unidades de Transparencia, de las que hablaremos en el capítulo siguiente.

Por lo que, estos son los Organismos responsables, garantes incluso del Derecho Humano a la información, y de los que seguiremos hablando en el capítulo tercero y cuarto.

2.5.- LA TRASPARENCIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018.

Derivado del artículo 26 Constitucional, todo gobierno llámese Federal, Estatal o Municipal, debe de presentar un plan, tanto Nacional, Estatal y Municipal de desarrollo que formará parte de su plataforma política en relación a la manera en cómo debe de satisfacer las necesidades del ciudadano que están plasmadas en la Ley y que responden a los servicios y obra pública que el ciudadano debe de tener como infraestructura para su desarrollo.

El Plan actual Nacional de Desarrollo sexenal del 2013 al 2018, contempla diversos programas sectoriales, especiales, regionales, y dentro de ellos, encontramos programas para la democratización de la productividad, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación de las Mujeres y el Programa para un gobierno cercano y moderno.

Evidentemente se habla continuamente de la transparencia en cada uno de estos programas, pero al considerar la transparencia gubernamental, el programa para un gobierno cercano y moderno, en el capítulo respectivo a la

transparencia²⁸, se dice que: “Para un gobierno que es verdaderamente cercano y moderno, la transparencia en sus acciones y resultados es importantes, ya que permite a la población involucrarse en conocer lo que se está haciendo y exigir que se tomen medidas para alcanzar los resultados que se quieren mejorar.”

En sí, no hay una definición conceptual de lo que por transparencia debemos de entender; de hecho, se maneja mucho más lo que es la Garantía y Derecho Humano de acceso a la información, que la propia transparencia.

En el Plan Nacional de Desarrollo, sí se observa un mayor contenido en todo lo que es el otorgamiento del acceso a la información pública gubernamental; pero en relación a los puntos medulares sobre los cuales la transparencia debe de existir, pues solamente se establece como de alguna manera, la transparencia es una forma a través de la cual, el Ciudadano puede de alguna manera intervenir en lo que hace su gobernador; lo que sí es trascendental, es el hecho de que se establece una página web²⁹.

En la que supuestamente se va a generar todo un sistema de indicadores nacionales para la transparencia y acceso a la información, pero al asistir a dicha página web, solamente se observan dibujos de estrategia educativa.

Por lo que en términos generales, se habla mucho de transparencia gubernamental, y se especifican los medios, la forma en que se da, las autoridades que deben proteger el derecho a la información, pero no se hace una definición clara de lo que por transparencia debemos de entender.

28

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/transparencia/prog_gob_cercano_moderno.pdf

²⁹www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

2.5.- EL ANTERIOR PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2008-2012, FRENTE AL ACTUAL PROGRAMA DE UN GOBIERNO CERCANO Y MODERNO.

El programa que observamos en el inciso anterior, se refiere a un gobierno cercano y moderno, que como pudimos considerar, en materia de transparencia, hace muy poca conceptualización o alusión; donde sí se abre completamente y se ofrecen estadísticas y mucha información, es en relación al Derecho Humano fundamental, de acceso a la información.

Pero básicamente el medio para lograr el certificar la transparencia gubernamental, es el acceso a la información, pero no es la transparencia gubernamental en sí.

Ese es el punto que estamos desglosando en esta parte.

Por lo que, es importante denotar como en el sexenio anterior, de alguna manera se daba una mayor conceptualización a la transparencia en su programa nacional de rendición de cuentas.

En lo que es este Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, de nueva cuenta se hace una conceptualización específica de la transparencia gubernamental; evidentemente se habla del Derecho Humano al acceso a la información, pero no se generan en sí ideas sobre la obligación transparente del servidor público, el cual, evidentemente desde que protesta el cargo, protesta ser transparente, puesto que jura respetar y hacer respetar todos los lineamientos Constitucionales y las leyes que de ella emanan y por lo tanto; su actividad se debe de identificar con el derecho administrativo, para que su acto sea totalmente legal, debe de provenir de la Ley necesariamente, y de

ahí, que la transparencia básicamente es un ejercicio de gobierno en relación directa con la implementación del Estado de Derecho.

Este Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción³⁰, especifica objetivos como son:

1. “Consolidar una política de estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la administración pública federal para que contribuya a la efectividad y desempeño de las instituciones.
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, ética y responsabilidad pública.
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora a la transparencia de legalidad.
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la administración pública.
6. Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal, que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos así como en la ejecución de sanciones penales.”

Como bien puede observarse, todas y cada una de las normas y legislaciones vistas, hablan mucho de la transparencia, pero no especifican en sí qué es.

Se habla sobre el Derecho Humano al Acceso a la Información como uno de los medios idóneos a través de los cuales, se puede supervisar la transparencia gubernamental, pero en sí no es la transparencia.

³⁰ <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

De tal manera que hay una confusión entre lo que es la transparencia de gobierno frente al Derecho Humano al Acceso a la Información Gubernamental que realmente no es lo mismo.

Para efectos del presente estudio, vamos a entender a la transparencia gubernamental como la forma a través de la cual el servidor público, de toda clase y categoría, debe de llevar a cabo el encargo público que se le ha confiado; cualquier persona física o moral, pública o privada o de cualquier índole a la que se le haya encargado una función pública y más aún administre recursos presupuestarios de naturaleza pública, ya sea Federal, Estatal o Municipal, organismos paraestatales, autónomos o de cualquier índole que provengan del erario público, deberá actuar honorablemente su cargo en base a las facultades que la legislación le otorga para ello, con legalidad, lealtad a la institución y al servicio del público o ciudadano, ofreciendo dicho servicio de manera eficiente y eficaz, imparcialmente a todos y cada uno de los ciudadanos que lo requieran, ya que para ello, se ha creado dicho servicio. De tal manera que en el desempeño de tal empleo, cargo, comisión o cualquier nombre que se le dé a esa posibilidad de responder a intereses públicos y más aún a presupuestos del erario público, llámese Estatales, Federales o Municipales, o de cualquier otra entidad pública, incluidas las paraestatales y las autónomas, tendrá siempre que llevarlo a cabo con profesionalidad, y buscando que la certeza de sus acciones, puedan ser fiscalizadas correctamente por el ciudadano en forma individual, grupal o asociado de cualquier manera, para que a través del acceso a la información gubernamental, se certifique la veracidad y certeza de la rendición de cuentas o el informe de labores en su caso, previniendo siempre conductas que puedan ser corruptas, y para ello, debe de guiarse con la máxima publicidad en el manejo del cargo empleo comisión o de cualquier índole que se le haya encargado, para que continuamente pueda ser escudriñado³¹ por el ciudadano, y más aún, si se le ha

31

Examinar u observar una cosa con gran cuidado, tratando de averiguar las interioridades o los detalles menos manifiestos.

encargado la administración del dinero del pueblo en cualquier forma y de cualquier naturaleza.

Conforme a lo anterior, consideramos ya estar listos y preparados, para poder denotar el contexto operativo de las Unidades de Enlace; esto es, ya tenemos cual sería el alcance y límite de la transparencia y hasta donde el funcionario de la Unidad de Enlace, puede llegar a ser responsable o no por la operatividad de su encargo y comisión, dentro de dichas Unidades.

CAPÍTULO 3.

CONTEXTO OPERATIVO DE LAS UNIDADES DE ENLACE EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El objetivo de este tercer capítulo, es observar cómo es que se van conformando en cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal, Unidades de Enlace y Comités de Información, a través de los cuales, el público usuario puede acceder a la información de la gestión gubernamental, a fin de constatar la transparencia con la que el servidor público debe de sujetar su encargo.

Antes de empezar, quisiéramos hacer la siguiente aclaración, en el sentido de que hasta este momento, en relación al *principio de máxima publicidad*, parecería ser que las Unidades de Enlace para la transparencia ni siquiera tendrían que existir, ya que de entrada, cuando el servidor público ocupa el cargo, protesta y jura guardar y hacer guardar todos los lineamientos constitucionales y las leyes de que ella emanan; de tal manera que las diversas leyes de responsabilidades y las leyes que citamos en el capítulo anterior, especialmente el artículo sexto Constitucional que ya se transcribió completamente, evidencian que el servidor público que maneja presupuesto principalmente, tiene la obligación por Ley, de publicar lo que hace, esto es, darle la *máxima publicidad* a su gestión, como uno de los principios de la transparencia gubernamental y derecho humano del contribuyente.

El ciudadano parecería ser que en uso de sus Derechos Humanos, no tendría ni siquiera la necesidad de solicitar la información, sino que simple y sencillamente, el servidor público debe y tiene que ser transparente, no en forma oculta u opaca, que es el sentido negativo de la transparencia; que la autoridad oculta su actividad, su estrategia y objetivo, ya que estos últimos, deben y tiene que estar de

acuerdo al principio de legalidad, y por lo mismo, lo que pasa en la administración pública es obligación por cumplir con el Estado de Derecho.

Por lo que, si la autoridad no quiere hacer pública su gestión y la oculta total o parcialmente, de entrada ya está faltando a Derechos Humanos de Transparencia y máxima publicidad.

Hecha la aclaración anterior, vamos a insistir, en que las Unidades de Enlace, ni siquiera deberían de existir, porque la obligación del servidor público de entrada es por Ley; pero si existe la Unidad de Enlace es en virtud de que el servidor público tradicionalmente se resistió a la difusión de los resultados de su gestión, esto es, no transparente; y por lo mismo, la Unidad de Enlace va a servir para lograr facilitar el ejercicio completo de ese derecho a la información; que como Derecho Humano tiene el ciudadano, para poder cuestionar, investigar, supervisar y auditar en su caso y en su momento, la gestión de sus servidores públicos.

3.1.- LA UNIDAD DE ENLACE SEGÚN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

Como se observó en el capítulo anterior, y se citaron las leyes correspondientes, las Unidades de Enlace y la transparencia y acceso a la información, ahora tienen dos legislaciones, al igual que la legislación sobre responsabilidades y los problemas de funcionamiento de la Secretaría de la Función Pública, parecería ser que legislativamente, hay problemas bastante serios de afinación de conceptos y normas de conducta.

Pero el caso es que existen dos legislaciones, y puesto que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública trata con mayor definición a las Unidades de Enlace, será la legislación que ocuparemos principalmente, y

evidentemente también la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que a pesar de que ahora cambia la situación a Comité de Información, de todas formas, las Unidades de Enlace siguen operando a la luz de la Ley Federal, y por lo tanto, es la legislación que vamos a utilizar.

3.1.1.- QUIÉN LAS DESIGNA.

El artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que cada titular de cada dependencia y entidad, serán quienes van a designar a las Unidades de Enlace.

De tal manera que si entendemos a la Unidad de Enlace como lo hace *Human Rights Wathch*³² (2015), quienes manifiestan que: “La Unidad de Enlace es la encargada de establecer el vínculo entre los órganos obligados, a su vez da respuesta a las solicitudes que le haga el consejo en la sustanciación de los recursos de revisión y reconsideración. Es su responsabilidad informar el resultado de los recursos de revisión interpuestos, así como de los amparos que existan en contra de la resolución y de la Cámara en materia de acceso a la información.”

Para lograr una explicación más amplia, es necesario considerar las facultades de las Unidades, por lo que vamos a abrir el siguiente inciso.

3.1.2.- CON QUÉ FACULTADES.

Las facultades fundamentales que tienen establecidas la Unidades de Enlace se contienen en el propio artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, y que dice a la letra:

³² “La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, evaluación crítica *Human Rights Wathch*”, febrero 2015, p. 76.

TÍTULO SEGUNDO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I

Unidades de enlace y comités de información

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las Unidades de Enlace deben y tiene que recabar y difundir información que el artículo 7 de la legislación fija como:

Obligaciones de transparencia

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

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

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

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

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

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

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las

contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

Fracción reformada DOF 09-04-2012

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. 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;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. 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.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Como es de notarse, estas son obligaciones de transparencia y máxima publicidad que cada uno de los titulares de cada entidad pública federal deben de llevar a cabo.

Así tenemos que deben de publicar su estructura orgánica, facultades de cada Unidad Administrativa, el Directorio, su remuneración mensual por puesto incluido el sistema de compensación, el domicilio, las metas y objetivos, los servicios que ofrecen, los tramites, requisitos y formatos, la información sobre el presupuesto asignado y la forma en que lo trabajan; los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a programas de subsidio, concesiones, permisos, contrataciones, en fin, todas y cada una de las obligaciones de transparencia que determina el artículo 7 de esta misma legislación federal.

Por lo que, este tipo de información, la debe de recabar y difundir las Unidades de Enlace, al ser su obligación hacerlo.

Y aquí es donde empezamos a tener algunas críticas respecto a que si es el titular de la dependencia, quien va a ejercer una gran presión sobre las Unidades de Enlace, puesto que están subordinados laboralmente a él.

De lo anterior parecería ser que este principio de subordinación, va a tener repercusiones en las mismas Unidades de Enlace que tendrían que obedecer las órdenes de su superior jerárquico, no solamente conforme a la legislación laboral, sino por la simple dirección a la que está sometido el servidor público y empleado.

3.1.3.- CÓMO SE INTEGRAN.

Según el artículo 29 de la Ley Federal, en cada Dependencia o Entidad, se integrará un Comité de Información, que es el que integrará las Unidades; y que estará integrado en los términos que establece el artículo 30 que dice a la letra:

Artículo 30. Cada Comité estará integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;

II. El titular de la unidad de enlace, y

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

De nueva cuenta, parece ser que en la Unidad de Enlace hay un vicio muy profundo; al establecer un servidor público designado por el Titular de la dependencia o entidad en forma directa; esto es, representa sus intereses rápidamente en la Unidad de Enlace.

Aquí, sería mejor el tratar de dividir el ejercicio pleno de la transparencia y dejar que la Unidad pudiese ser algo autónoma e independiente. De tal manera que este Comité de forma legítima adopte sus decisiones por mayoría de votos, al dotar de libre albedrío y determinación a quienes tienen la responsabilidad de decidir el sentido de una solicitud de información.

3.1.4.- CÓMO FUNCIONA EL COMITÉ.

Según lo establece el artículo 29 de la Ley Federal, cada Comité de información tendrá las siguientes funciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

Sin duda alguna, el Comité de información, será esa entidad directora y ejecutiva del aparato administrativo de transparencia institucional, que no solamente va a coordinar y supervisar las acciones de las Unidades de Enlace, sino también va a confirmar, modificar o revocar las diversas clasificaciones de la información, hecha por los titulares de las unidades administrativas o bien por

quienes poseen la información de que se trate dentro de la dependencia correspondiente.

Por lo que, pudiésemos considerar que es un filtro de la información que ha de orientar su actuación hacia la máxima publicidad como principio fundamental de la transparencia.

3.2.- LAS UNIDADES DE TRANSPARENCIA SEGÚN LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Como habíamos dicho, en la actualidad hay un cambio en las nomenclaturas que se van utilizando de lo que es la Unidad de Enlace para la transparencia, ahora, la Ley General la denomina Unidad de Transparencia, bajo los siguientes requisitos.

3.2.1.- RESPONSABILIDADES DE LAS CONSTITUCIONES DE COMITÉS Y UNIDADES DE TRANSPARENCIA.

Según el artículo 45 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, los sujetos que están obligados a dar la información que ahora, según esta legislación alcanza ahora hasta los partidos políticos y fideicomisos, deben, necesariamente ser responsables de la Unidad de Transparencia, la cual tendrá las siguientes funciones:

Capítulo IV De las Unidades de Transparencia

Artículo 45. *Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones:*

- I. *Recabar y difundir la información a que se refieren los Capítulos II, III, IV y V del Título Quinto de esta Ley, así como la correspondiente de la Ley Federal y de las Entidades Federativas y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente, conforme a la normatividad aplicable;*
- II. *Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;*
- III. *Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;*
- IV. *Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;*
- V. *Efectuar las notificaciones a los solicitantes;*
- VI. *Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;*
- VII. *Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;*
- VIII. *Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;*
- IX. *Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;*
- X. *Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;*
- XI. *Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y*
- XII. *Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.*

Los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente.

Como puede bien compararse, hay una identificación muy especial con lo que anteriormente se denominaban las Unidades de Enlace con lo que ahora se denomina como la Unidad de Transparencia; aunque debemos de advertir, que en la actualidad, siguen funcionando las Unidades de Enlace en el esquema operativo que prevé la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

3.3.- LAS UNIDADES DE ENLACE Y LOS COMITÉS.

Corresponde al Titular de la Unidad de Enlace, según el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, designar a los servidores públicos habilitados en sus oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate.

Estos auxiliarán a los particulares en la elaboración de sus solicitudes, y en su caso, se les orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicita, de ahí, que la Unidad de Enlace, cumple con sus objetivos de orientación con los particulares y el ciudadano pueda encontrar la información que busca.

Por lo que se refiere a los Comités de Información, el artículo 57 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, alude a que:

Artículo 57. *Los Comités estarán integrados por el Titular del Órgano Interno de Control, el Titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. Los miembros de los Comités sólo podrán ser suplidos en sus funciones por servidores públicos designados específicamente por los miembros titulares de aquéllos, quienes deberán tener el rango inmediato inferior. Las decisiones deberán tomarse por mayoría de votos.*

Cuando una entidad no cuente con órgano interno de control, la Secretaría de la Función Pública designará al servidor público que integre el Comité.

Los Comités podrán integrar a los servidores públicos que consideren necesarios para asesorarlos o apoyarlos en sus funciones, quienes asistirán a las sesiones con voz pero sin voto.

Cada Comité establecerá los criterios para su funcionamiento, los cuales deberán prever al menos la periodicidad con que sesionará, el servidor público que lo presidirá y la forma de dar seguimiento a sus acuerdos.

Como puede observarse, las decisiones van tomándose en una forma colegiada, y por tal motivo, lo que representa que los Comités apoyan con mayor flexibilidad a los diversos mecanismos que funcionan dentro de las Unidades de Enlace.

Por otro lado, respecto de los órganos administrativos desconcentrados, el artículo 58 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, establece:

Artículo 58. *Los órganos administrativos desconcentrados que cuenten con un órgano interno de control deberán establecer su Unidad de Enlace y Comité.*

Cuando no cuenten con órgano interno de control, el titular del órgano administrativo desconcentrado y el Comité de la dependencia a la cual el órgano se encuentre adscrito, determinarán de común acuerdo si se requiere una Unidad de Enlace y un Comité propios, atendiendo a la estructura orgánica, así como al tipo y cantidad de información que se maneje. Si la determinación es negativa, la Unidad de Enlace y el Comité de la dependencia, lo serán también del órgano administrativo desconcentrado.

Cuando un órgano administrativo desconcentrado no cuente con un órgano interno de control y se determine la necesidad de crear una Unidad de Enlace y un Comité propios, el titular del órgano interno de control de la dependencia formará parte del Comité correspondiente.

Las Comisiones Intersecretariales y los Consejos Consultivos cumplirán las obligaciones previstas en la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables a través de la Unidad de Enlace y el Comité de la dependencia o entidad que ejerza las funciones de secretaría técnica o su equivalente. En su caso, la clasificación de la información corresponderá al secretario técnico o su equivalente.

Como consecuencia de lo anterior, todas y cada una de las dependencias federales, deben y tienen que contar con una Unidad de Enlace, y un Comité de información como rector de la misma, que están responsabilizados de lograr predominantemente la máxima publicidad de las actividades que señala el artículo 7 de esta legislación Federal de Transparencia, que se transcribió en líneas anteriores.

De ahí, que el seguimiento de la solicitud de información, según el artículo 60 y 61 del Reglamento, tendría que quedar de la siguiente forma:

Artículo 60. *Las resoluciones y los criterios que expidan los Comités serán públicos y se darán a conocer en el sitio de internet de la dependencia o entidad de que se trate dentro de los diez días hábiles siguientes a que se expidan, sin perjuicio de que se hagan del conocimiento público a través de un sistema único que para esos efectos determine el Instituto.*

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

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

Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado

Como consecuencia de lo anterior, todos los cambios que se van realizando en las dependencias respecto de los servicios públicos de la Unidad de Enlace o de los Comités, van a tener que publicarse en su sitio internet dentro de los 10 días

hábiles siguientes a los que se efectúen; situación que evidentemente se traduce en retrasos, lo que recurrentemente produce observaciones de los órganos fiscalizadores y es de donde eventualmente se desprenden ciertas responsabilidades de distintos niveles para las personas que laboran en las Unidades de Enlace y la alta responsabilidad, no solamente en cumplir con su trabajo, sino en materializar con reglas poco claras el ejercicio de dar acceso a la información, como un Derecho Humano y relativo a la Transparencia Gubernamental; situación de la que hablaremos en el capítulo 4.

CAPÍTULO 4.

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS UNIDADES DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA.

4.1.- EJEMPLO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LAS UNIDADES DE ENLACE, A PARTIR DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Se ha tomado como ejemplo para elevar una crítica sobre las responsabilidades administrativas de las Unidades de Enlace para la Transparencia, el Reglamento de la Ley del INFONAVIT en materia de transparencia y acceso a la información.

Es una Ley que tiene por objeto reglamentar las obligaciones de transparencia, acceso a la información y los datos personales, esto es, sigue teniendo un objetivo triple, ya que como hemos observado, una cosa es la transparencia gubernamental, otra es el Derecho Humano Fundamental del acceso a la información, y otra que realmente sería muy diferente son los datos personales.

Pero, los legisladores así lo entienden, y a los partidos políticos así les conviene, por lo que se entrelazan conceptos que definitivamente tendrían que ser autónomos y separados, evidentemente con una gran falta de técnica legislativa.

De tal manera que toda la información en poder del INFONAVIT debe de ser pública y cualquier persona debe tener acceso a la misma según el artículo 3 de esta Reglamentación.

Por lo que y para que, se van a generar Unidades de Enlace para lograr ese objetivo.

la Unidad de Enlace, junto con la Controlaría interna, y cualquier otra Unidad administrativa del INFONAVIT que reciba información oficial sobre requerimientos de información, debe y tiene que darle la debida procedimentación.

Como consecuencia, el Instituto va a llevar a cabo las acciones necesarias, para que la Unidad de Enlace reciba y atienda las solicitudes de acceso a la información, datos personales y su protección, mediante el sistema de solicitudes de información.

Aquí pareciera ser que la Unidad de Enlace se considera una oficina de informes; lo lamentable es que todavía se tiene que solicitar el informe respectivo, y la Unidad de Enlace ya lo procederá.

Por otro lado, en la interpretación, sustanciación y resolución de los recursos ante el Comité de Transparencia y Acceso a la Información del INFONAVIT, se hará en los términos de lo dispuesto en la normatividad del INFONAVIT, y contra las resoluciones de los recursos referidos, los solicitantes podrán acudir ante las instancias jurisdiccionales competentes, para elevar sus demandas.

Aquí en el ejemplo de este Reglamento del NFONAVIT, realmente no debe de ser; ni siquiera la Unidad de Enlace debe de existir, ya que como hemos visto,

desde el punto de vista histórico y el desarrollo de la posibilidad democrática, la transparencia es en sí un principio de honorabilidad del servidor público.

4.2.- DISEÑO INSTITUCIONAL PARA LA FORMACIÓN DE LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA Y SUS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN.

Aún a pesar de que el artículo 50 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, establezca una plataforma de transparencia que estará integrada por sistemas tan trascendentales como es:

- La solicitud de acceso a la información.
- La gestión de medios de impugnación.
- Los portales de obligación de transparencia, y
- Los sistemas de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

En vez de que el gobernador sea transparente, es opaco u oculto.

Dicho de otra manera, que la conveniencia de los gobernantes y servidores públicos principalmente, es que sus acciones queden alejadas de difusión.

Pero, si atendemos la idea del derecho romano, todo el gobierno es una cosa pública; *res publicum*. Por lo que, si es algo que todos y cada uno de los ciudadanos contribuyen para que pueda existir, no es dable el hecho de que lleve a cabo el ejercicio de la Ley en una forma oculta.

Incluso, ha avanzado tanto la situación, que ahora la misma ciudadanía impulsa la denominada popularmente Ley 3 de 3, en la que se les requiere a los

funcionarios públicos y aspirantes a la representación popular principalmente, que declaren no solamente su patrimonio, sino el pago de sus impuestos y la existencia de algún interés contrapuesto llamado comúnmente conflicto de interés, que puedan tener en el desarrollo de su administración pública; estas situaciones entre otras cosas que tienen un efecto de anti corrupción.

El artículo 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, prevé todavía un Comité de información que viene a engrosar las filas burocráticas.

Habíamos dicho que el Comité estaría integrado por un servidor público representante del titular de la dependencia, además del titular de la Unidad de Enlace, el titular del órgano interno de control de cada dependencia.

La cuestión es, que ese servidor público debe de ser designado por el titular de la entidad o dependencia; por lo que, ahí hay un vicio total de subordinación del Comité de información a lo que serían las posibilidades funcionales de las Unidades de Enlace que ahora la nueva legislación general atiende como Unidades de Transparencia.

Existe una deficiencia en la técnica legislativa que evidentemente responsabiliza administrativamente a los poderes legislativos, que como todos sabemos surgen personas de los partidos políticos que conforman la llamada clase política.

Lo anterior en virtud de que están faltando a un Estado de Derecho; no han entendido bien el hecho de que el acceso a la información es un Derecho Humano Fundamental, que está incluido y establecido en el artículo 6 Constitucional, el cual se transcribió completamente en líneas anteriores.

Y frente a esta circunstancia, en toda su actitud como legisladores, como agentes del Poder Judicial o como administración pública, deben de atender su compromiso en los términos y condiciones que al propia Ley establece y que parten principalmente del primer párrafo de artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, aplicable al propio Poder Legislativo; esto es, que todas y cada una de las personas que son elegidas por el pueblo para representarlos y administrarlos, deben de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

De tal manera que su incumplimiento da lugar a un procedimiento de responsabilidad; y es aquí donde las Unidades de Enlace, tendrían tal vez doble o hasta triple responsabilidad, que es el punto al que pretende llegar este estudio de tesis, y para desglosarlo vamos a pasar al siguiente inciso.

4.3.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA FUNCIÓN DE LAS UNIDADES DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA.

Este principio de legalidad no solamente es obligatorio para las Unidades de Enlace, sino es obligatorio para el Presidente de la República hasta el último de los burócratas que se ocupan del mantenimiento y del barrido de las calles de las ciudades; pasando claro está, por todos los miembros del Congreso de la Unión, Diputados y Senadores, y más aún, para todos los miembros del poder judicial.

Ya de alguna manera habíamos considerado el principio de legalidad, pero es necesario subrayar los conceptos que Ignacio Burgoa³³ (2014) menciona de él al decir que: “La fundamentación legal de todo acto autoritario que cause al gobernado una molestia en los bienes jurídicos a que se refiere el artículo 16

³³ Burgoa, Ignacio: “Las Garantías Individuales”; México, editorial Porrúa, 40° edición, 2014, p. 602.

Constitucional, no es sino una consecuencia directa del principio de legalidad, que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.”

Si está en la Ley puede hacerse, sino lo está simple y sencillamente no se hace, y si se hace; el acto es nulo.

El problema es que en la actualidad, esa familia política a la que nos hemos estado refiriendo, por negligencia, ignorancia o dolo, ha cometido una serie de fallas técnicas legislativas al no contemplar y darle fuerza a los Derechos Humanos, para que, la función gubernamental de la administración pública al servicio del contribuyente, pueda observar la transparencia en el ejercicio de gobierno.

El funcionario público o servidor público desde que toma el puesto, jura respetar y hacer respetar todos y cada uno de los lineamientos Constitucionales y las Leyes que de ella emanen; de tal forma, que no solamente faltan a la Ley, sino también a su juramento.

Esto puede representar falta de honor que afecta su prestigio como familia, como persona dentro de una comunidad y despierta en la conciencia de los contribuyentes un repudio, por el hecho de faltar al contrato social de la Nación, ya que no respetan la Ley.

En este orden entre el gobernado y el gobernante, van a existir una serie de situaciones que los legisladores han establecido como escudos para defender el oscurantismo de la función pública.

Realmente la población puede ejercitar la acción de amparo por el Derecho Humano de Acceso a la Información y por el derecho democrático a la transparencia gubernamental.

Que como hemos dicho, ni siquiera tiene que pedir informes; debido al principio de **máxima publicidad**, el gobernador debe y tiene que satisfacer todas y cada una de las expectativas que el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a cada una de la entidades, a generar una máxima publicidad sobre sus facultades, el directorio, la remuneración de cada puesto, su domicilio, metas, objetivos, servicios, trámites, requisitos, formatos, la forma en que manejan el presupuesto asignado, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a programas de subsidio, concesiones, permisos, autorizaciones, contratos para obras, montos, plazos, el marco normativo, informes de disposiciones legales, mecanismos de participación ciudadana, y toda la información que sea de utilidad para lograr esa transparencia gubernamental.

Cosa que debido a la opacidad de la entidad gubernamental no se hace, y es ahí donde viene la formación de una institución como es en principio el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y luego, para cada una de las dependencias, la formación de sus respectivos Comités de Información y de ahí las Unidades de Enlace, que son el medio a través del cual, el público contribuyente, podrá solicitar la información necesaria que el ciudadano requiera para constatar que el administrador público lleva a cabo su administración en los términos y condiciones que establecen los manuales operativos administrativos que no son más, que los Códigos y Leyes administrativas que debe de observar en el ejercicio de su función.

4.4.- RESPONSABILIDADES QUE SE PUEDEN GENERAR EN SU FUNCIONAMIENTO.

Las Unidades de Enlace, deben de actuar como ese agente gubernativo que atiende directamente la demanda de la ciudadanía respecto de información de la

forma en que se está llevando a cabo la administración pública, esto es, cómo es que la gestión pública actúa, incluso acceder a la información de la forma en que se está administrando el dinero de las contribuciones.

Por lo que, la responsabilidad decíamos que era triple, ya que es una responsabilidad por el cargo; tiene otra responsabilidad por estar sujeto al Ejecutivo principal de la entidad correspondiente, y tiene una responsabilidad también con el ciudadano.

Razón por la cual, las responsabilidades en que puede incurrir pueden ser las siguientes:

4.4.1.- DE TIPO ADMINISTRATIVO.

Principalmente son responsabilidades de tipo administrativo por parte del personal de la Unidad de Enlace, cuando no satisface las expectativas del público usuario; o bien, cuando la entidad a la que pertenece, no cumple en sus extremos con las obligaciones y expectativas que el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ordena a cada una de las Secretarías y entidades públicas el darle **máxima publicidad**, a los rubros consignados en dicho artículo, el cual, ya fue transcrito.

Por lo que, y en los términos y condiciones que establece el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pueden llegar a faltar al principio de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad o ser ineficientes.

ARTICULO 7.- *Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en*

ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

De ahí, que todas las disposiciones que establece el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deben de ser satisfechas por el personal de la Unidad, principalmente que el servicio que se les encomienda, lo lleven a cabo con eficiencia, de una manera pronta, completa e imparcial.

ARTICULO 8.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

- I.-** *Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II.-** *Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III.-** *Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV.-** *Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*
- V.-** *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*
- VI.-** *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

- VII.-** *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- VIII.-** *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*
- IX.-** *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- X.-** *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XI.-** *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*
- El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*
- XII.-** *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de*

este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

Los servidores públicos de las instituciones de educación, los Centros y las entidades de la Administración Pública Federal a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación podrán realizar actividades de vinculación con los sectores público, privado y social, y recibir beneficios. Dichas actividades serán, además de las previstas en el citado artículo, la participación de investigación científica y desarrollo tecnológico con terceros; transferencia de conocimiento; licenciamientos; participación como socios accionistas de empresas privadas de base tecnológica o como colaboradores o beneficiarios en actividades con fines de lucro derivadas de cualquier figura de propiedad intelectual perteneciente a la propia institución, centro o entidad, según corresponda. Dichos servidores públicos incurrirán en conflicto de intereses cuando obtengan beneficios por utilidades, regalías o por cualquier otro concepto en contravención a las disposiciones aplicables en la Institución.

Párrafo adicionado DOF 21-08-2006. Reformado DOF 08-12-2015

- XIII.-** *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XIV.-** *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor*

público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XV.- *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*

XVI.- *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*

XVII.- *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*

XVIII.- *Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*

XIX.- *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;*

Fracción reformada DOF 30-06-2006

XIX-A.- *Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*

Fracción adicionada DOF 15-06-2012

XIX-B.- *Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

Fracción adicionada DOF 15-06-2012

XIX-C.- *Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;*

Fracción adicionada DOF 23-05-2014

XIX-D.- *Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;*

Fracción adicionada DOF 23-05-2014

XX.- *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XXI.- *Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*

XXII.- *Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

XXIII.- *Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*

XXIV.- *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Ya que de lo contrario, van a incurrir en responsabilidades administrativas.

4.4.2.- DE TIPO CIVIL POR DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SU OMISIÓN O INACTIVIDAD PUEDA CAUSAR.

Los servidores públicos dentro de la Unidad de Enlace o Unidad para la Transparencia, pueden en un momento determinado causar algunos daños y perjuicios al público usuario, por la falta de acceso a la información a la que tienen derecho; de hecho a la falta de actividad del titular de la dependencia a la que pertenezcan; pero como ya lo vimos, están coordinados dentro de Comités de información, donde están subordinados al titular de la dependencia, y por lo tanto, no van a generar una presión de demanda hacia el titular; para que cumpla con las expectativas que el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia multicitada se refiere.

De ahí, que derivado del contexto del artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que dice a la letra:

ARTÍCULO 1.- *La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.*

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

Puede denotarse como en el momento en que hay un menoscabo en el patrimonio del particular, la entidad pública debe y tiene la obligación de repararlo.

4.4.3.- PENALES POR EL DELITO DE ENCUBRIMIENTO.

Desde el punto de vista de la tipología penal, pueden cometerse diversos delitos, desde lo que es la discriminación, el abuso de autoridad, el ejercicio indebido de funciones, pero principalmente sería el delito de encubrimiento.

El artículo 149 Ter del Código Penal Federal, establece que:

Discriminación

Artículo 149 Ter. *Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:*

- I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;*
- II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o*
- III. Niegue o restrinja derechos educativos.*

Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.

Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.

Este delito se perseguirá por querrela

Nótese como llegado el momento, cuando no se le da acceso a las personas a la satisfacción de sus garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los Derechos Humanos, se comete el delito de discriminación.

Y este es el caso en virtud de que el Derecho Humano a la información, es el que se maneja en las Unidades de Enlace.

Por otro lado, es claro que el artículo 400 del Código Penal Federal que establece el encubrimiento, y que dispone:

Encubrimiento

Artículo 400.- *Se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días multa, al que:*

I.- Con ánimo de lucro, después de la ejecución del delito y sin haber participado en éste, adquiera, reciba u oculte el producto de aquél a sabiendas de esta circunstancia.

Si el que recibió la cosa en venta, prenda o bajo cualquier concepto, no tuvo conocimiento de la procedencia ilícita de aquélla, por no haber tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien la recibió tenía derecho para disponer de ella, la pena se disminuirá hasta en una mitad;

II.- Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito;

III.- Oculte o favorezca el ocultamiento del responsable de un delito, los efectos, objetos o instrumentos del mismo o impida que se averigüe;

IV. Requerido por las autoridades, no dé auxilio para la investigación de los delitos o para la persecución de los delincuentes;

- V.** *No procure, por los medios lícitos que tenga a su alcance y sin riesgo para su persona, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse o se están cometiendo, salvo que tenga obligación de afrontar el riesgo, en cuyo caso se estará a lo previsto en este artículo o en otras normas aplicables;*
- VI.** *Altere, modifique o perturbe ilícitamente el lugar, huellas o vestigios del hecho delictivo, y*
- VII.** *Desvíe u obstaculice la investigación del hecho delictivo de que se trate o favorezca que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.*

No se aplicará la pena prevista en este artículo en los casos de las fracciones III, en lo referente al ocultamiento del infractor, y IV, cuando se trate de:

- a)** *Los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines;*
- b)** *El cónyuge, la concubina, el concubinario y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado, y por afinidad hasta el segundo; y*
- c)** *Los que estén ligados con el delincuente por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad derivados de motivos nobles.*

El juez, teniendo en cuenta la naturaleza de la acción, las circunstancias personales del acusado y las demás que señala el artículo 52, podrá imponer en los casos de encubrimiento a que se refieren las fracciones I, párrafo primero y II a IV de este artículo, en lugar de las sanciones señaladas, hasta las dos terceras partes de las que correspondería al autor del delito; debiendo hacer constar en la sentencia las razones en que se funda para aplicar la sanción que autoriza este párrafo.

El ocultamiento es la fórmula idónea a través de la cual el funcionario puede lograr acrecentar sus fortunas privadas; ya el escándalo de “Panamá papers”, dio muestras de la forma piramidal en que tienen que hacer desaparecer los recursos de procedencia ilícita, aquí los problemas en México, son de impunidad también, no solamente es de falta de transparencia gubernamental, de imposibilidades en el acceso a la información, sino también de impunidad, situación que rompe toda la estructura del Estado de Derecho y que hace que el sistema no funcione.

Incluso en el artículo 51 en el párrafo tercero del Código Penal Federal se establece que:

Artículo 51.- *Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan.*

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64-Bis y 65 y en cualesquiera otros en que este Código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél. Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

Cuando se cometa un delito doloso en contra de algún periodista, persona o instalación con la intención de afectar, limitar o menoscabar el derecho a la información o las libertades de expresión o de imprenta, se aumentará hasta en un tercio la pena establecida para tal delito.

De ahí, que como puede observarse, la libertad de expresión de imprenta y el derecho a la información, están altamente protegidos por la tipología penal, de ahí, la alta responsabilidad que tienen las Unidades de Enlace.

4.4.4.- LABORALES.

Aquí el problema es la subordinación con el Comité de Información y éste a su vez, el hecho de que esté integrado y sirva al titular de la entidad correspondiente, por lo que, sería conveniente que las Unidades de Enlace, fueran independientes, o bien autónomas y si de alguna manera pudiesen formarse con participación ciudadana, sería mejor.

4.4.5.- POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y FISCALES.

Desde el punto de vista político, pues evidentemente es probable que personas de la Unidad de Enlace sean empujadas a ayudar al titular de la información a ocultarla o a restringirla, participando como parte de un grupo político que les permitiría ir escalando puestos y sobreviviendo de una mejor manera que los demás, o bien logrando beneficiar sustancialmente a determinado grupo con objetivos diversos que no necesariamente sean legítimos, ejemplos de estas acciones, enriquecimiento, evasión de impuestos con la defraudación fiscal, como presumiblemente se hace en Panamá, en Islas Caimanes y en una infinidad de paraísos fiscales que existen, en donde van a parar los beneficios que derivan de administraciones desleales y que a través de la opacidad se encubre información que llevan a cabo algunos funcionarios públicos, no solamente de nuestro país, sino de todo el mundo.

4.5.- PROPUESTA DE SISTEMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO QUE DÉ MAYOR EFICACIA JURÍDICA A LA FUNCIÓN DE LAS UNIDADES DE ENLACE PARA LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Es importante considerar que las Unidades de Enlace por su importancia y alta responsabilidad, deben y tienen que ser manejadas por personas con conciencia y honorabilidad, con conocimiento, ética y conciencia de la importante función que representa esta responsabilidad.

En segundo lugar, lo ideal sería que fuesen autónomas administrativamente y sin subordinación jerárquica, ya sea que formarán parte del cuadro de participación ciudadana.

En tercer lugar, es propio que estas Unidades de Enlace, atiendan con más y mejor eficacia las obligaciones que se derivan de la legislación; principalmente las

establecidas a partir del artículo 7, 8, 9 y relativos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que generan la obligación estricta de la entidad pública de dar la **máxima publicidad**, la función que llevan a cabo, principalmente la gestión del ejercicio presupuestal que se les encomienda para tal fin, lo que como se ha mencionado en este trabajo, de ser llevadas a cabo con sujeción al espíritu de su creación, poco relevante sería la función de las unidades de enlace al estar la mayor información disponible.

CONCLUSIONES.

1.- Las Unidades de Enlace tienen una triple responsabilidad, una la que llevan a cabo desde el punto de vista administrativo al ejercer su función; en segundo lugar, su responsabilidad laboral frente a la subordinación que tienen a los Comités de Información a los que estructuralmente están jerárquicamente sujetos, controlados y dirigidos por el propio titular de la dependencia; y en tercer lugar, frente a la ciudadanía, que es usuaria y que solicita información de todo tipo relativa a situaciones de funcionamiento; operativo y presupuestal de la entidad correspondiente entre otras.

2.- Es muy protegido por la legislación, el Derecho Humano fundamental al acceso a la información; de ahí, que las responsabilidades de tipo penal, van desde lo que es la discriminación hasta el encubrimiento; cuando las Unidades de Enlace no se preocupan por que el titular de la entidad, bajo el principio de **máxima publicidad**, deba y tenga que satisfacer en todos sus extremos las expectativas del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental.

3.- Desde el punto de vista democrático, toda esa clase política que llega a ocupar un cargo administrativo, debe y tiene que contar con el alto honor de llevar a cabo la administración pública de la región o lugar correspondiente en donde haya sido elegido para ello.

4.- Esa misma honorabilidad lo debe de llevar automáticamente a someter su actuación al respeto de los lineamientos Constitucionales, y las leyes que de la Constitución emanen, por lo que, toda legislación, llámese Federal, Estatal o Municipal, debe y tiene que estar de acuerdo con nuestro contrato social nacional vertido invariablemente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Se va generando el Estado de Derecho en el que el servidor público gubernamental debe de llevar a cabo el ejercicio de su administración pública; al grado de respetar el principio de legalidad, que hace que la autoridad o el funcionario público o servidor público, deba y tenga que hacer única y exclusivamente lo que la Ley le permite.

6.- En este aspecto las Unidades de Enlace forman un cierto colchón entre lo que es el gobernado y el gobernante; mientras que el primero solicita información para conocer o verificar la transparencia del ejercicio de la administración pública; el segundo, el gobernante, trata de regatearla u ocultarla; y la Unidad de Enlace, eventualmente sirve de cómplice para fortalecer a los sujetos obligados para manejar qué tipo de información puede o no entregar al contribuyente, de acuerdo a la exigencia de sus superiores.

7.- En sí, en el marco de las recientes reformas que viene observando la materia de responsabilidades administrativas partiendo del Decreto expedido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que contempla la instrumentación del denominado Sistema Nacional Anticorrupción, la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, habrán de fortalecer de manera notoria, los procesos que garanticen por un lado el ejercicio cabal del derecho a la información pública gubernamental y por otra parte se están considerando situaciones concretas para la definición en todas las instancias en donde cursan los procedimientos de acceso a la información, de las responsabilidades y las sanciones que conllevan las conductas que contravienen este ejercicio democrático, en este sentido, la legislación que está por entrar en vigor fortalece la definición e identificación de las conductas, lo que permite a la legislación en materia de responsabilidades prever la gradualidad de sanciones, al diferenciar entre faltas administrativas graves y no graves, lo que asimismo se advierte en este ejercicio legislativo, es el privilegio que persiste respecto del principio de la máxima publicidad, contemplando todos y cada uno de los titulares

de las entidades públicas, autónomas, sindicatos, partidos políticos, fideicomisos y todos los sujetos de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, deben y tienen fortalecer con compromiso social el cumplimiento de las obligaciones de difundir al máximo toda la información derivada de la función pública, entre ello por supuesto, publicar la situación presupuestaria, precisando con el mayor detalle la forma en que están ejerciendo el dinero de la ciudadanía en sus dependencias, cosa que la Unidad de Enlace debe encargarse y que el titular de dicha entidad, deba ejercer y respetar en sentido amplio la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

Abdo Francis, Jorge: “Transparencia y acceso a la información gubernamental”; México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2010

Acosta Romero, Miguel: “Teoría general del derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 17º edición, 2010

Avendaño López, Raúl: “Las Garantías Individuales”; México, editorial Sista, 3º reimpresión, 2010

Burgoa, Ignacio: “Las Garantías Individuales”; México, editorial Porrúa, 40º edición, 2014.

Cabrero Mendoza, Enrique y Arellano, David: “Los Gobiernos Municipales a debate”; México, CIDE, 2013

Cejudo, Guillermo y López Ayllon, Sergio: “La política de transparencia en México”; México, CIDE, 3º edición, 2014

Cortés Ontiveros, Ricardo: “Transparencia en México: Razón, origen y consecuencia”; México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014,

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”; México, Secretaría de Gobernación, 2010

Domínguez Canseco, Francisco y Oseguera Cruz, Alfonso: “Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental”; dentro de: “El derecho de acceso a la información en México; un diagnóstico de la sociedad”; México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), sin fecha de edición,

Fraga, Gabino: “Derecho administrativo”; México, editorial Porrúa, 43º edición, 2012

Francisco Escobedo, Juan: “Comunicación y transparencia de los poderes del Estado”; México, Universidad Iberoamericana, 5º edición, 2013

Guadarrama Martínez, Rabin Dranath: “Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental”; sin editorial, 2015

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, evaluación crítica Human Rights Wathch”, febrero 2015

Moreno, Daniel: "Derecho Constitucional Mexicano"; México, editorial Pax, 18° edición, 2006

Quintana Roldán, Carlos y Sabido Peniche, Norma: "Derechos Humanos"; México, editorial Porrúa, 5° edición, 2012.

Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria: "Mexicano, esta es tu Constitución"; México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 16° edición, 2011

Ramírez Sáiz, Juan Manuel: "El acceso a la información pública gubernamental"; Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2008

Rousseau, Juan Jacobo: "El contrato social"; Madrid España, editorial Alianza, 2008

Serra Rojas, Andrés: "Derecho administrativo"; México, editorial Porrúa, 18° edición, 2011, Tomo II,

Serra Rojas, Andrés: "Derecho administrativo"; México, editorial Porrúa, 18° edición, 2014

Trinidad Saldívar, Ángel: "La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno"; México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006

WEB GRAFÍA

ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/transparencia/prog_gob_cercano_moderno.pdf

http://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_mexico.asp

<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>

<https://www.transparency.org>

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Centro de Servicios Municipales; 2004

www.transparenciapresupuestaria.gob.mx