

El derecho humano de acceso a la información pública y la política de transparencia en México (2001-2021)

Arturo Miguel Chípuli Castillo



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial

El derecho humano de acceso a la información pública y la política de transparencia en México (2001-2021)

Arturo Miguel Chípuli Castillo



Biblioteca **Digital**
de Humanidades



Universidad Veracruzana
Dirección Editorial

Universidad Veracruzana

Dr. Martín Gerardo Aguilar Sánchez
Rector

Dr. Juan Ortiz Escamilla
Secretario Académico

Mtra. Lizbeth Margarita Viveros Cancino
Secretaria de Administración y Finanzas

Dra. Jaqueline del Carmen Jongitud Zamora
Secretaria de Desarrollo Institucional

Lic. Agustín del Moral Tejeda
Director Editorial

Dra. Yolanda Francisca González Molohua
Directora General del Área Académica de Humanidades

***El derecho humano de acceso a la información pública
y la política de transparencia en México (2001-2021)***

Arturo Miguel Chípuli Castillo

ISBN: 978-607-2621-50-3

Primera edición, 2025

Coordinación editorial: César González

Corrección de estilo: Andrea López Monroy

Diseño de portada e interiores: Héctor Opochna

D. R. © Universidad Veracruzana

Dirección Editorial

Nogueira núm. 7, Centro, CP 91000

Xalapa, Veracruz, México

Tels. 228 818 59 80; 228 818 13 88

direccioneditorial@uv.mx

<https://www.uv.mx/editorial>

Índice

Prólogo	6
Introducción	8
Los derechos humanos y su garantía	10
Políticas públicas y derechos humanos	30
El derecho humano de acceso a la información pública	48
La política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)	75
La política de transparencia en la administración pública federal: una revisión desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos	82
Conclusiones	116
Referencias	119

Prólogo

El 10 de junio de 2011 se publicó oficialmente una importante reforma en materia de derechos humanos, la cual constituyó la puerta de entrada del derecho internacional de los Derechos Humanos y sus principios al sistema jurídico mexicano. A partir de esta reforma se incorporaron elementos relevantes, tales como el control de convencionalidad, el principio pro persona, la interpretación conforme, así como un conjunto significativo de principios y obligaciones que deben ser observados de manera puntual por todas las autoridades de México. Derivado de lo antes señalado, el diseño de políticas públicas hoy en día no puede ser “ciego” a los derechos humanos, sino por el contrario, deben ser tomados en cuenta, transversalizarlos en todo su ciclo, con la finalidad de incidir en garantizarlos efectivamente.

En este sentido, el presente texto surge como parte de la línea de investigación “Políticas públicas y derechos humanos”, misma que ha guiado el trabajo académico de quien lo redacta y que ha dado como resultado el examen de diversos programas de política pública del ámbito local y federal, principalmente en lo relativo al derecho a la información y el combate a la corrupción. Con base en lo anterior, desde hace algunos años, con la emisión del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) se empezó a vislumbrar la ausencia de una perspectiva de derechos humanos en la creación de la política de transparencia del gobierno federal, paradójicamente, respecto al derecho a la información pública.

Derivado de lo antes expuesto, se puso énfasis en desarrollar un trabajo de investigación destinado a averiguar cómo los estándares internacionales del derecho de acceso a la información habían incidido en el diseño de cuatro programas de política pública en el periodo 2001-2021. Ese trabajo dio como fruto una serie de textos publicados en revistas nacionales e internacionales en los que se sometió a análisis los programas de política pública federales en materia de transparencia.¹ Esto, con la finalidad de que los desarrolladores, los tomadores de decisiones y todo aquel interesado o interesada en el estudio de la perspectiva de derechos en las políticas públicas cuenten con un insumo de información respecto de los aspectos básicos que una política de transparencia debe observar a fin de garantizar de forma efectiva al derecho a la información.

Sin embargo, y dadas las limitaciones de extensión de muchos de los textos publicados con anterioridad, el presente trabajo busca dar cuenta exhaustiva del proceso de investigación y de la aplicación de la metodología del enfoque de derechos humanos, para, en primer lugar, construir el estándar internacional sobre el derecho de acceso a la información pública y, posteriormente, evaluar los programas de política pública. Asimismo, y considerando

1.Cfr. Arturo Miguel Chípuli Castillo, “El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)”, *Estudios en derecho a la información*, julio-diciembre de 2022, núm 14, pp. 5-27; “El derecho de acceso a la información pública: Estándares internacionales para su exigibilidad a través de las políticas públicas”, *Universos Jurídicos*, mayo-octubre de 2019, año 7, núm 12, pp. 46-73.

el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, integrar algunos de los avances que desde las fuentes de *hard* y *soft law* se han registrado en los últimos años.

Lo anterior, por supuesto, representa una propuesta de análisis a la que se le pueden sumar muchos componentes, pero que busca, ante todo, invitar a lectoras y lectores a generar propuestas de investigación en torno a las políticas públicas y los derechos humanos.

Introducción

En México, con motivo de la apertura económica, la presión nacional e internacional y los avances en la democratización del país, a partir de la década de los noventa del siglo anterior se da pie a la exigencia cada vez mayor de cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Con base en lo anterior, el derecho al acceso a la información fue reconocido en el numeral sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 6 de diciembre de 1977, como parte de la llamada “reforma política”,² la cual buscó fortalecer el proceso de democratización nacional y dar solución a la crisis acaecida en 1976, a través de la participación política institucionalizada de las fuerzas políticas que habían sido mantenidas al margen del sistema, así como del fortalecimiento del Poder Legislativo.³ Su incorporación en el texto constitucional, si bien fue relevante, quedó supeditada al marco de prerrogativas de los partidos políticos y de la difusión de sus propuestas en los medios de comunicación. Fue hasta 25 años después, en 2002, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que se estableció un mecanismo legal para dar cumplimiento y garantía efectiva a las obligaciones estatales que integran los estándares internacionales sobre el derecho humano a la información.

La reforma del 10 de junio de 2011 se sumó a la tendencia de desarrollo progresivo, motivando el reconocimiento de las personas como titulares de derechos y con la capacidad de exigir al Estado el cumplimiento del marco de obligaciones que comprende cada uno de ellos. Dentro de esta lógica, las políticas públicas que sustentan la acción estatal en la resolución de problemáticas no son meramente elementos de un programa político o de gobierno, sino que trascienden su naturaleza, constituyéndose en mecanismos de exigibilidad y de garantía de los derechos humanos. Por este motivo resulta necesario y pertinente que los analistas, diseñadores, implementadores y evaluadores de políticas puedan reconocer e integrar, dentro del ciclo de las políticas públicas, el conjunto obligacional de los derechos humanos.

Derivado de lo anterior, y como parte del proceso de modernización y democratización de la administración pública federal (APF), desde la primera década del siglo XXI los gobiernos federales se empeñaron en realizar acciones encaminadas a la transparencia y al combate a la corrupción, las cuales condujeron hacia el desarrollo de programas que incluyeron estrategias y objetivos sobre tales rubros. Particularmente en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2021 se diseñaron políticas de transparencia para la APF, las cuales contemplaron objetivos específicos en materia de acceso a la información. Con base en ello, en el presente trabajo partimos de la pregunta ¿cuál fue el grado de incidencia de las obligaciones consagradas por el Derecho Internacional de

2. El decreto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, modificó 17 artículos de la Constitución mexicana: 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

3. Jorge Carpizo, “La reforma política mexicana de 1977”, *Anuario Jurídico*, núm. vi, 1979, p. 40.

los Derechos Humanos (DIDH) para el derecho de acceso a la información pública, en el diseño de políticas de transparencia de la administración pública federal en México, durante el periodo 2001-2021?

El argumento principal de la interrogante planteada es que pese a orientarse a la transparencia y el acceso a la información, las políticas en estudio no observan la mayoría de las obligaciones previstas por el DIDH y sus estándares internacionales para el derecho de acceso a la información pública. En este tenor, el presente libro se compone de cinco capítulos: el primero aborda lo relativo a los derechos humanos, su concepto, enfoques teóricos y elementos, particularmente con relación a la reforma en materia de derechos humanos de 2011 en México. Asimismo, revisa de forma general los mecanismos de exigibilidad de derechos, los cuales pueden clasificarse en institucionales y extrainstitucionales. De los primeros destacan las políticas públicas como un mecanismo de exigibilidad de derechos. Con base en lo anterior, el segundo capítulo analiza las políticas públicas y su enfoque como una disciplina que ha evolucionado desde la década de los cincuenta del siglo XX y que hoy en día requiere de un diseño basado en los derechos humanos. En el tercero se aborda lo relativo al derecho humano de acceso a la información pública en el DIDH, así como las obligaciones que le son propias conforme a los sistemas universal e interamericano de derechos humanos. El capítulo cuatro se enfoca en las políticas de transparencia diseñadas e implementadas en el lapso 2001-2021. Finalmente, en el capítulo cinco, y a través de una matriz de indicadores, se analiza el cumplimiento o incumplimiento de ocho componentes del derecho en estudio en el diseño de los programas de política pública.

Los derechos humanos y su garantía

1.1 La construcción internacional de los derechos humanos

Los derechos humanos han estado presentes en las múltiples culturas y sociedades humanas bajo la forma de aspiraciones profundas expresadas de manera intermitente, pero constante, a través del lenguaje y la escritura, en espera de un momento histórico adecuado que las conjuntara en un discurso propio. Las exigencias de dignidad humana de grupos determinados han sido la base de tales manifestaciones y han constituido la historia “oculta” o “pre-historia” de los derechos humanos.¹ En el Código de Hammurabi, la Biblia, el Corán y las Siete Partidas ya se encontraban tempranas expresiones o referencias a los atributos más esenciales de la naturaleza y la dignidad humana. Asimismo, resulta indudable el valor que tuvo en el pensamiento occidental la Carta Magna Inglesa de 1215, la *Petition of Rights* de 1628, y sobre todo el *Bill of Rights* de 1689, como las bases históricas fundamentales de la Carta de Virginia y, desde luego, de la Constitución norteamericana, así como el reconocimiento de ciertos derechos que se encuentran por encima de los poderes públicos.²

En Latinoamérica, durante el siglo XVI el pensamiento humanista de Bartolomé de las Casas frente a las injusticias que los conquistadores perpetraron en contra de los pueblos indígenas y su apología de la unidad de la raza humana fueron un importante avance respecto del pensamiento tomista del derecho natural característico de la época, el cual constituyó un pilar fundamental de la tradición latinoamericana de los derechos humanos, y sobre todo de la reivindicación de los derechos de igualdad y libertad.³ Más adelante, entre los siglos XVI y XVII, en Europa occidental surgen dos posiciones que encaminarían el pensamiento político social hacia la Ilustración y finalmente hacia la formalización definitiva de los derechos humanos: el iusnaturalismo y el contractualismo. El primero destacaba la idea de derechos naturales inherentes a la persona humana; y el segundo, bajo el ideal del contrato social que rompía con la fórmula divina de legitimación del poder.⁴ La Ilustración fue la culminación de este proceso y representó, por un lado, la existencia de doctrinas de pensadores reconocidos (Montesquieu, Voltaire, Beccaria, Rousseau, entre otros) que ya expresaban los ideales de los derechos humanos; y por el otro, la presencia de “liberalismos radicales” que se caracterizaron por breves movimientos populares dentro de las revoluciones de la Ilustración⁵ que buscaron universalizar las ideas de

10

10

1. Nazario González, *Los derechos humanos en la historia*, México, Alfaomega-Universidad de Barcelona, 2002, pp. 29-30.

2. *Ibid.*

3. Paolo G. Carozza, “La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, Alicia Ely Yamin (ed.), México y Perú: Plaza y Valdés, 2006, pp. 44-45.

4. Nazario González, *op. cit.*, pp.43-44.

5. Alejandro Anaya y Ariadna Estévez, *Construcción Internacional de los Derechos Humanos*, México:

libertad, igualdad y fraternidad,⁶ no solamente como resistencias al poder político sino también al poder económico. Posteriormente, el siglo XIX fue un periodo largo e intermedio de asimilación y cumplimiento de las reformas establecidas en las declaraciones, a las cuales, de forma progresiva y debido a los reclamos populares y al advenimiento del marxismo, principalmente se les fueron incluyendo derechos civiles y políticos, así como también derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Además, cinco sucesos inspirados en los principios de los derechos humanos –la fundación de la Cruz Roja Internacional,⁷ el movimiento sufragista, la Liga de los Derechos del Hombre de 1898, la conferencia de El Haya de 1899 y las revoluciones liberales de América Latina– fueron el parteaguas para la posterior construcción de un discurso sobre los derechos humanos.

El siglo XX, por su parte, significó el resurgir de la tesis de que existen principios fundamentales por encima de las discrepancias ideológicas, hacia los cuales deben orientarse los ordenamientos jurídicos positivos de cada Estado.⁸ A partir de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, las naciones adquirieron una conciencia aguda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las personas, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) fue el resultado de esa reflexión de la comunidad internacional⁹ y el punto de partida para construir un *Ius Constitutionale Commune*.¹⁰

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2017, p. 20.

6. Neil Stammers, "La aparición de los derechos humanos en el Norte: hacia una revaloración histórica", en *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, Naila Caber (ed.), México: PUEG-UNAM, 2005, p. 64.

7. La propuesta de Henry Dunant en su obra *Recuerdos de Solferino* y dos conferencias (1863 y 1864) fueron los primeros pasos hacia la constitución de la Cruz Roja Internacional y, desde luego, del Derecho Internacional Humanitario (Nazario González, *op. cit.*, p.157).

8. Jaime Oraá y Felipe Gómez Isa, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Un breve comentario en su 50 aniversario, Bilbao, Universidad de Deusto, 2002, p. 51.

9. Nazario González, *op. cit.*, p. 170.

10. El *Ius commune* representa una aproximación conceptual para desarrollar un derecho colaborativo, articulado y armonizado a nivel supranacional y local. Los derechos constitucionales estatales y el derecho internacional público se encuentran en una relación de fortalecimiento mutuo, están llamados a otorgar las garantías y promesas del así llamado "bloque de constitucionalidad". Esta apertura es, entonces, una expresión de un desarrollo común, que además les confiere a los ordenamientos jurídicos estatales una orientación también común. Al respecto, es menester citar el voto razonado de Eduardo Ferrer Mac-Gregor en el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México (2010), donde se señaló que "La interacción entre el derecho internacional y el derecho constitucional resulta ineludible y sus vasos comunicantes se estrechan. Por una parte, la 'internacionalización' de diversas categorías existentes en el ámbito nacional de los Estados constitucionales se evidencia, especialmente con los pactos internacionales en materia de derechos humanos y con la creación de los sistemas universal y regionales de protección de los mismos, con la finalidad de que dichos instrumentos internacionales se apliquen y sean realmente efectivos por los Estados. Se transita de las tradicionales 'garantías constitucionales' a las 'garantías convencionales', teniendo su máximo grado de desarrollo con las sentencias que dictan los tribunales internacionales" (Efrén E. Guerrero, "Análisis de clústers jurisprudenciales en el área andina: acercamiento mixto al *Ius Constitutionale Commune*", *FORO: Revista de Derecho*, núm. 36, julio-diciembre de 2021, p. 173; Armin Von Bogdandy, "Ius Constitutionale Commune en América Latina: Una mirada a un constitucionalismo transformador", *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, enero-junio de 2015, p. 11; Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), Voto razonado del Juez Ad Hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, de 26 de noviembre de 2010, párr. 85).

La celebración de las dos convenciones “mayores” (los pactos internacionales de derechos civiles y de los DESC) supuso serios retos;¹¹ sin embargo, y pese a las oposiciones ideológicas al interior de los debates, se registraron importantes avances para establecer la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, así como la incorporación de obligaciones de los Estados frente a estos, particularmente hacia los derechos civiles y políticos.¹² La década de los noventa fue particularmente rica en el desarrollo de los derechos humanos a nivel internacional. La Conferencia Mundial de 1993, de acuerdo con Cançado,¹³ significó un progreso relevante en la ratificación universal y sin reservas de los tratados y protocolos de derechos humanos, su protección global, así como el fortalecimiento de las democracias, la mejora de los pueblos y la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en los procesos de perfeccionamiento de los instrumentos internacionales y de algunos rubros prioritarios. Por su parte, Malone¹⁴ destaca la creación de la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el papel cada vez más activo de los sistemas regionales en la protección y promoción de los derechos humanos, el rol de los medios de comunicación como vías para ejercer presión a los gobiernos en la resolución de conflictos y las consideraciones en cuanto a las consecuencias de las sanciones económicas en relación con cuestiones de carácter humanitario.

Pese a lo anterior, cambios importantes para la protección y salvaguarda de los derechos humanos vinieron con el inicio del siglo XXI. Por una parte, las amenazas a la seguridad nacional e internacional se tornaron una prioridad de los Estados, sobre todo a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica. Luego de tales sucesos, la consagración de la globalización de una “guerra infinita” trajo consigo una importante involución de los derechos, que de manera gradual intensificó la violencia y la intolerancia,¹⁵ y se conformó como un discurso antagónico hacia los derechos humanos. Por otra parte, la apertura de los mercados a un esquema de libre comercio salvaje y desregularizado derivó en afectaciones graves al bienestar, al desarrollo y dignidad de las personas, que se pueden enmarcar en la lógica de la responsabilidad del Estado y las corporaciones.¹⁶

12

12

11. Primordialmente, el enfrentamiento político-ideológico entre el bloque occidental y el bloque comunista constituyó un obstáculo para el desarrollo de los DH en su integridad. El fin de la Guerra Fría y el triunfo de los derechos humanos de occidente consolidó el establecimiento prioritario de los derechos civiles y políticos en oposición a los económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista de los actores, la Guerra Fría significó la derrota del ideal marxista-leninista.

12. Nazario González, *op. cit.*

13. Antonio A. Cançado Trindade, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*, Barcelona-Buenos Aires-Ciudad de México-Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2001.

14. David M. Malone, “Los derechos humanos y el Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría”, en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (coords.), México, El Colegio de México, 2007, pp. 87-107.

15. José María Gómez, “Los derechos humanos y la política mundial post-11 de septiembre de 2001. Paradojas, dilemas y desafíos”, en *Studia Politicae*, núm. 10, primavera/verano de 2006, pp. 18-19.

16. Ariadna Estévez López, “Libre comercio y acción colectiva internacional: un enfoque desde los derechos humanos”, en *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la Herramienta*, Alicia Ely Yamin (ed.), México-Perú, Plaza y Valdés, 2006, p. 399.

Los poco más de veinte años del siglo XXI han sido particularmente preocupantes en lo relativo a los derechos humanos a nivel mundial. La pandemia derivada del COVID-19, así como los procesos de autocratización y el fantasma de los conflictos bélicos en muchos países del mundo dejan entrever un contexto en el cual resulta fundamental tomar a los derechos humanos como ejes medulares de la actuación de los poderes públicos, con el fin de reducir la arbitrariedad y mantener vigentes los derechos y libertades fundamentales. La historia y construcción de los derechos humanos dista mucho de terminar y requiere de un compromiso irrestricto por parte de las autoridades y poderes públicos, los cuales deben garantizar progresivamente los derechos fundamentales de las personas.

1.2 Posturas teóricas sobre los derechos humanos

Como quedó asentado en la sección anterior, la evolución de los derechos humanos ha sido un proceso complejo que ha acompañado las diversas etapas de las sociedades humanas, de lo cual se advierte que la elaboración del concepto de derechos humanos y sus mecanismos de garantía ha sido abordada desde distintos enfoques, cada uno con una trascendencia en el marco de las ciencias sociales y específicamente dentro de la ciencia jurídica. Pese a que hoy en día el discurso de los derechos humanos se ha popularizado y goza de una legitimidad intrínseca, su concepción no se encuentra libre de interpretaciones y debates, de ahí que en el presente apartado se aborden algunas de las más relevantes.

a) *El iusnaturalismo*

Esta postura tiene su origen en diversos momentos históricos que la configuran más allá de una realidad unitaria, de ahí que se hable de tres etapas sobresalientes en la historia de dicho modelo: la antigüedad clásica, la Edad Media, y la modernidad. En esta última encontramos al modelo racionalista,¹⁷ el cual afirma la posibilidad de conocer los derechos naturales a través de la razón.¹⁸ Con base en este modelo iusnaturalista racionalista, el fundamento de los derechos humanos es objetivo y sustantivo, pues se encuentra tanto en la naturaleza humana como en los valores que el derecho promueve.¹⁹ El compromiso asumido de incorporar los derechos al sistema jurídico radica en que, al reconocerse estos valores supremos, quedan fuera del arbitrio del legislador. Los derechos humanos son reconocidos, y no otorgados por el sistema normativo, e implican la regulación positiva de conductas, siempre y cuando sean acordes con los valores objetivos.

17. Jaqueline Jongitud, *Introducción al derecho*, México, Códice, 2010.

18. Gregorio Peces-Barba y Ricardo García Manrique, "Primera Parte: Los textos de la revolución francesa", en *Historia de los Derechos Fundamentales*, Gregorio Peces-Barba et al. (Dir.), Madrid, Dykinson, 2001, pp. 121-217.

19. Joaquín Rodríguez-Toubes Muñiz, *La razón de los derechos: perspectivas actuales sobre la fundamentación de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1995.

Con base en lo anterior, los derechos humanos se identifican como aquellos derechos innatos (por ejemplo la vida, la integridad, la libertad y la propiedad) que deben ser garantizados por el poder que surge del contrato originario. Los individuos, en tanto portadores o titulares de tales derechos, ceden una parte de los mismos para su realización, aunque sean inalienables.²⁰ Su objetivo, según la fundamentación contractualista de Locke, es fungir como límite de acción del poder y la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles de las personas, mismos que posibilitan el desarrollo de ellas.²¹

En lo que respecta al procedimiento para su reconocimiento y exigibilidad, se lleva a cabo a través del conocimiento humano (la experiencia de los sentidos),²² lo que permite identificar los valores naturales (como independientes de la voluntad humana), mismos que se deben realizar y salvaguardar a través del derecho en una sociedad.²³ Por cuanto hace a la exigibilidad de los derechos, el modelo iusnaturalista parte de la noción contractual de los deberes del Estado y de la idea del gobierno de las leyes como forma propia de desarrollar, por un lado, la acción del poder político en la sociedad y por el otro, la libertad natural.²⁴ En este tenor, el mecanismo de exigibilidad “por excelencia” del iusnaturalismo –particularmente de algunas versiones contractualistas– es el derecho a la rebelión.

Finalmente, respecto de las críticas al modelo teórico, quizás algunas de las más relevantes sean, primero, la consideración de que bajo el mismo los derechos se constituyen como *construcciones irracionales* que carecen de sentido y que a través de abstracciones formales defienden los intereses de la burguesía y se olvidan del hombre concreto.²⁵ Segundo, y respecto de la “experiencia sensible” sobre la que se funda la Ley Natural, se refuta a este modelo la falacia naturalista, la cual representa una objeción a la premisa iusnaturalista de prescripción normativa a partir de supuestos fácticos.²⁶

b) El Iuspositivismo

En esta postura los derechos humanos surgen por el reconocimiento de dos consideraciones de distinta naturaleza: una de índole jurídica, en virtud de la cual los derechos humanos existen solo si el Estado los reconoce mediante el ordenamiento jurídico positivo; y otra de índole moral, para la cual los derechos humanos existen si se desprenden de criterios morales, mismos que

20. Francisco Laporta, *Entre el Derecho y la Moral*, Fontamara, México, 1993.

21. Gregorio Peces-Barba y Ricardo García Manrique, *op. cit.*

22. Locke, a través del iusnaturalismo racionalista, afirma la posibilidad de conocer esos derechos naturales a través de la razón, es decir, a partir de la experiencia sensible, pues la Ley Natural es clara e inteligible para todas las criaturas racionales. En otros modelos iusnaturalistas anteriores al racionalista, el reconocimiento de tales derechos partía de un enfoque cosmológico o teológico (Jacqueline Jongitud, *op. cit.*).

23. Joaquín Rodríguez, *op. cit.*

24. De esta concepción se aduce la idea del derecho a la resistencia, mismo que sirvió como fundamento de las reivindicaciones sociales del siglo XVIII, como la independencia de los Estados Unidos de América, y la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano.

25. Francisco Laporta, *op. cit.*

26. Joaquín Rodríguez, *op. cit.*, 1995.

se interpretan como derechos de este carácter y a los que autentifica a través de la positivización.²⁷ Con motivo de lo anterior, para esta postura teórica los derechos humanos no son inherentes a la naturaleza humana, sino que vienen dados y dependen de las normas que constituyen el orden jurídico positivo. En este sentido, se trata de derechos subjetivos, entendiéndolos como derechos jurídicos,²⁸ a los cuales el legislador otorga supremacía jerárquica o gran relevancia frente a otros derechos, sirviendo primero como guías del contenido de otras leyes de jerarquía menor, para que reflejen y concreten los derechos establecidos en la norma jerárquicamente superior, y de esta manera limiten las intervenciones arbitrarias de los agentes estatales en la esfera de derechos individuales; y luego sirviendo como poder jurídico para anular leyes inconstitucionales.²⁹

Con base en lo anterior, la existencia de los derechos humanos se conecta con la validez de las normas que los establecen y garantizan (perspectiva jurídica). Por su parte, la fundamentación moral cuenta a su vez con dos grandes enfoques: el formal, basado en un procedimiento; y el sustantivo, orientado a la postulación y defensa de valores morales básicos.³⁰ Por cuanto hace a su exigibilidad, este enfoque se sustenta en que, al estar consagrados expresamente en textos legales, cuentan con una obligatoriedad manifiesta en la sociedad que legitima el uso de la fuerza para reclamar su cumplimiento o en su caso castigar el incumplimiento.

Como puede apreciarse, para este modelo teórico la incorporación de derechos subjetivos del “más alto nivel” conlleva la salvaguarda a través de una maquinaria coercitiva del derecho positivo.³¹ Los derechos humanos son otorgados por el legislador al incluirlos en el sistema normativo y se aseguran mediante las herramientas provistas por un sistema jurídico existente.³²

Finalmente, y en lo que respecta a las críticas del modelo teórico, el iuspositivismo ha sido señalado por su falta de protección eficaz y su visión reduccionista, lo que imposibilita contemplar los tres elementos necesarios para el entendimiento de los derechos humanos: moral, jurídico y social, deficiencias que impiden su aplicación efectiva.

c) Derechos morales

Los derechos humanos, vistos desde la perspectiva teórica de los derechos morales, tienen su origen y fundamento en la consideración de su naturaleza previa a lo jurídico. Su existencia no depende de un acuerdo, convención social o acto de promulgación, sino de principios, razones o normas morales,

27. Joaquín Rodríguez, *op. cit.*, 1995.

28. Francisco Laporta, *op. cit.*

29. *Ibid.*

30. De estas dos perspectivas se infiere una tercera, la perspectiva dualista de Gregorio Peces-Barba que contiene dos órdenes de fundamentación: el derecho de los DH (relativo a la validez jurídica) y la filosofía de los derechos humanos (relativo a los criterios morales) (Joaquín Rodríguez, *op. cit.*, 1995).

31. Millard citado en Juan A. Cruz Parceró, Ramiro Avilés, Miguel A. y Dalia Berenice Fuentes Pérez, *Teoría Jurídica de los derechos humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016.

32. *Ibid.*

objetivas y válidas para cualquier ser humano.³³ Con base en lo antes señalado, los derechos humanos son razones morales, objetivas y válidas para cualquier persona, de especial fuerza que colocan al sujeto en una situación privilegiada para exigir, demandar, hacer o disfrutar algo, para imponer a otros individuos deberes, sujeciones e incompetencias.³⁴ Así, tienen por objetivo, por un lado, justificar la imposición de ciertos deberes morales, y por el otro, proporcionar razones en abstracto a las decisiones políticas de la sociedad.³⁵ Lo anterior implica consecuencias en el sistema jurídico, tales como la revisión de la idea de validez jurídica (de carácter tradicionalmente positivista y formalista), que obliga a incorporar una visión sustancial que motiva la coherencia de la norma jurídica con los principios y valores morales que constituyen el contenido de los derechos humanos. En este sentido, dado el carácter prejurídico de los derechos morales y en virtud de no ser susceptibles de alteración por la voluntad humana, estos solo pueden ser reconocidos por el sistema jurídico positivo, más que inventados o creados.³⁶ Su exigibilidad, en este sentido, va de la mano del reconocimiento y establecimiento de garantías jurídicas que refuercen su observancia y establezcan medios coactivos y persuasivos de cumplimiento.

Por cuanto hace a sus principales críticas, los derechos morales se han rebatido por su manifiesta inconcreción, indeterminabilidad y arbitrariedad, así como por su supuesta nula importancia y eficacia práctica.³⁷

d) Derechos históricos

Bajo este modelo, los derechos humanos son manifestaciones que encuentran su fundamento en un molde explicativo de los valores y necesidades humanas de una época determinada, y en las posibilidades de satisfacerlas dentro de una sociedad, con base en los fines que la misma pretende alcanzar, siempre y cuando los mismos respeten la dignidad de la persona humana. Es decir, el origen de los derechos es social y por tanto son manifestaciones variables y relativas a cada contexto histórico de la humanidad³⁸ que expresan los valores, necesidades y posibles satisfactores de una comunidad que se sitúa en un lugar y tiempo determinado.³⁹ De lo anterior se desprende su objetivo: contribuir a la comprensión del reconocimiento y protección progresiva, en función de los propósitos y valores que a lo largo de su historia contempla una comunidad específica, los cuales son variables.⁴⁰ Reconocerlos depende de los requerimientos de una época y contexto social determinado, del cual emergen fines y valores que los individuos que comparten experiencias similares y que se

33. Juan A. Cruz Parceró, *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

34. *Ibid.*

35. Dworkin citado por Juan A. Cruz Parceró, *op. cit.*, 2007.

36. *Idem.*

37. Juan A. Cruz Parceró, *op. cit.*, 2007.

38. Eusebio Fernández, "El problema del fundamento de los derechos humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1987.

39. Juan A. Cruz Parceró *et al.*, *op. cit.*, 2016.

40. Eusebio Fernández, *op. cit.*

identifican “empáticamente”⁴¹ asumen como reclamos universales de dignidad humana, mismos que exigen a partir del progresivo reconocimiento, tutela y garantía en normas positivas. Su incorporación tiene como consecuencia el paulatino reconocimiento, respeto y tutela jurídica de la persona en su integridad (como individuo, ciudadana, trabajadora, etcétera),⁴² de tal manera que los derechos se encuentran en constante evolución y modificación. Por lo antes dicho, los derechos humanos no son un catálogo limitado e inmutable, sino que se transforman y evolucionan a la par de la sociedad, y como consecuencia, el sistema jurídico debe considerar y afrontar tales transformaciones.

Entre las críticas del modelo, se objeta principalmente la negación absoluta de la postura iusnaturalista de los derechos humanos, a la cual priva de valor dentro del proceso histórico de conformación de dichos derechos. En este tenor, omite destacar la relevancia de tal corriente como parte fundamental en la conceptualización contemporánea de los mismos.⁴³

e) Estudios críticos del derecho

El origen de los *Critical Legal Studies* se remonta a la izquierda de las escuelas de derecho de los Estados Unidos de América,⁴⁴ donde el fundamento de los derechos radica en una valoración integral de las ideologías y mensajes subyacentes a través de una articulación política y sociocultural, que parte de la crítica del pensamiento jurídico.⁴⁵ El derecho es un discurso constitutivo⁴⁶ resultante de procesos sociales y políticos de carácter ambivalente que, por un lado, contribuye a la perpetuación del *status quo*, y por el otro, constituye un instrumento de transformación social.⁴⁷

Con base en lo antes señalado, bajo este modelo los derechos humanos sirven como discurso constitutivo de órganos, sujetos, prerrogativas y distribución efectiva del poder en la sociedad, a partir de los cuales se justifica la coerción y se establecen tanto funciones conservadoras como renovadoras de las relaciones estructurales.⁴⁸ Los derechos se basan en necesidades, valores o preferencias que todas las personas comparten (universalidad) y se reconocen a través de su instrumentación en reglas legales o sociales, de donde proviene su exigibilidad (propiedad fáctica),⁴⁹ a través de garantías. No obstante, su incorporación al sistema jurídico exige un sentido de responsabilidad y compromiso social del jurista y de las escuelas de derecho, a través de un

41. Lynn Hunt, “Orígenes revolucionarios de los derechos humanos”, *Istor*, México, CIDE, año v, núm. 19, 2004.

42. Eusebio Fernández, *op. cit.*

43. Juan A. Cruz Parceró *et al.*, *op. cit.* 2016.

44. Juan A. Pérez Lledó, “Teorías críticas del derecho”, en *El derecho y la justicia*, Ernesto Garzón y Francisco J. Laporta (eds.), Madrid, Trotta, 1996, pp. 87-100.

45. Juan A. Cruz Parceró *et al.*, *op. cit.*, 2016.

46. Carlos María Cárcova, “Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho”, en *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derechos*, Christian Courtis (comp.), Buenos Aires, Eudeba, 2009, pp. 19-38.

47. Juan Pérez Lledó, *op. cit.*

48. Carlos María Cárcova, *op. cit.*

49. Kennedy, Duncan, “La crítica de los Derechos en los Critical Legal Studies”, *Revista de la Universidad de Palermo*, 2006.

activismo político que integre nociones provenientes de la interdisciplinariedad, con las cuales se logre la transformación social.⁵⁰

Entre las principales réplicas al modelo, Cárcova⁵¹ aduce que se trata de un proyecto inconcluso y en desarrollo, de cuya constitución definitiva sus propios seguidores no se encuentran suficientemente convencidos. Asimismo, se enfrentan al problema de ser desplazados por otros movimientos críticos afines.

Finalmente, las cinco posturas antes aludidas difieren en cuanto a la concepción de los derechos humanos, algunas más jurídicas y otras más sociales, cuyo elemento en común es la necesidad de vías de exigibilidad, aunque con diferencias sustanciales respecto de cuál es la más idónea. En el apartado que sigue optaremos por una definición operativa de los derechos humanos, con la finalidad de establecer las obligaciones estatales y posteriormente medir el grado de cumplimiento por parte del Estado mexicano en lo que respecta al derecho a la información.

1.3 El concepto de derechos humanos y sus mecanismos de exigibilidad

En el apartado anterior se abordaron las distintas posturas y modelos teóricos desde los cuales puede concebirse a los derechos humanos, así como las vías de su exigibilidad. Como queda en evidencia, la definición de derechos humanos es compleja y depende en gran medida del enfoque teórico desde el que se aborda, ya que esto condiciona su concepto, sus objetivos, sus fundamentos y sus vías de garantía. No obstante, Luigi Ferrajoli esbozó una definición particularmente útil; se trata de lo que el autor en cita denomina una definición “teórica”,⁵² puramente formal o estructural de los derechos fundamentales,⁵³ a los cuales concibe como:

50. Juan A. Cruz Parceró, *et al.*, *op. cit.*, 2016.

51. Carlos María Cárcova, *op. cit.*

52. El autor citado señala que se trata de una definición teórica (en oposición a una dogmática), dado que aun cuando está estipulada con referencia a los derechos fundamentales positivamente sancionados por leyes y constituciones, en las actuales democracias prescinde de la circunstancia de hecho de que tales derechos se encuentren formulados con referencia a las normas de un ordenamiento concreto. Por su parte, refiere que se trata de una concepción formal o estructural, en el sentido de que omite la naturaleza de los intereses y las necesidades tutelados mediante su reconocimiento como derechos fundamentales y se basa únicamente en el carácter universal de su imputación. Finalmente, advierte que entre las ventajas de esta definición se halla la neutralidad ideológica y la validez del concepto para cualquier ordenamiento (Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 37).

53. Cabe advertir que en su obra Ferrajoli utiliza el término “derechos fundamentales”, concepto que no debe confundirse con el de “derechos humanos”. Al respecto, Carbonell sostiene que las fronteras conceptuales de los derechos humanos son menos precisas que las que tienen los derechos fundamentales (como se apreció en el apartado anterior). Sin embargo, tal distinción no debe llevarnos a pensar que se trata de categorías separadas e incommunicadas; por el contrario, afirma el autor en cita, se podría decir que todos los derechos fundamentales son derechos humanos previstos en un texto constitucional o en un tratado internacional (Miguel Carbonell, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Porrúa, 2006).

todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “*status*” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas.⁵⁴

Tales expectativas (negativas o positivas) conllevan obligaciones o prohibiciones, a las cuales el autor agrupa bajo la denominación de garantías, mismas que no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad.⁵⁵ En este sentido, Ferrajoli señala que las garantías son expresiones del léxico jurídico que designan cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo, las cuales se dividen en dos tipos: las garantías primarias o “sustanciales”, que se refieren a las obligaciones (garantías primarias positivas) o prohibiciones (garantías primarias negativas) que corresponden a los derechos subjetivos establecidos en algún texto normativo; y las garantías secundarias, que se refieren a las obligaciones que tienen los órganos judiciales de aplicar la sanción o declarar la nulidad de un acto (ilícito o no válido) que viole derechos subjetivos (y por lo tanto garantías primarias).⁵⁶

Derivado de lo anterior, y dentro de la lógica planteada por Ferrajoli, las garantías son mecanismos que tienden a cerrar la brecha entre la norma y la realidad, dotando de efectividad al contenido de los derechos y sirviendo como elemento central del sistema constitucional moderno, el cual se edifica sobre la existencia de dichas garantías. Tal concepción pone énfasis en los derechos de las personas y en las obligaciones del Estado. Estas últimas son particularmente importantes en tanto conforman exigencias de conductas en distintos planos, en las que intervienen diversas autoridades y que permiten conocer las acciones o abstenciones que el Estado debe llevar a cabo para la materialización de los derechos.⁵⁷ El esquema, sin embargo, es más complejo en la medida en que las garantías secundarias funcionan como herramienta de control para demandar el cumplimiento de los derechos. De acuerdo con lo anterior, la sanción no proviene solo de los jueces, sino de distintos medios y vías, esto es, como mecanismos de exigibilidad.⁵⁸

54. Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, 2010, p. 37.

55. *Ibid.*

56. Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 7.

57. Arturo Chípuli Castillo, “Gobierno cercano y moderno: Una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 8, julio-diciembre, 2019, pp. 142-143.

58. Sandra Serrano, “Sesión 1. Exigibilidad de los Derechos Humanos”, en *Guía de Estudio de la Materia Mecanismos de Exigibilidad*, Sandra Serrano, Juan Carlos Arjona, Ricardo A. Ortega, Jorge Santiago Aguirre y Claudia Espinosa (autores), México, FLACSO-México, 2017, p. 18.

Gerardo Pisarello⁵⁹ toma como base la taxonomía de las garantías utilizada por Ferrajoli y la amplía, estableciendo que la defensa de los derechos humanos requiere de un sistema de garantías “multinivel” que posibilite tutelarlos a través de canales “más participativos y menos institucionales”; es decir, que escape de la tentación de reducirlos a meras cuestiones de justiciabilidad ante los tribunales y órganos del Poder Judicial,⁶⁰ sino que comprometa a los diferentes actores estatales y sociales en dicha tarea. En este sentido, para el referido autor, las garantías primarias serían aquellas que establecen o delimitan el contenido de los derechos, al tiempo que imponen obligaciones dirigidas a los poderes públicos y actores particulares, mientras que las garantías secundarias son todas aquellas técnicas de tutela consistentes en la previsión de controles y de formas de reparación en caso de ausencia o insuficiencia de las garantías primarias.⁶¹

En función de lo anterior, Pisarello observa que desde el punto de vista de los sujetos existen garantías institucionales y extrainstitucionales o sociales. Las primeras consisten en mecanismos de protección de los derechos humanos encomendados a las instituciones o poderes públicos, dentro de las cuales se encuentran garantías primarias o políticas (establecen o delimitan el contenido del derecho, a la vez que imponen obligaciones a otros poderes públicos y a actores particulares),⁶² jurisdiccionales o secundarias (obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones a los derechos y a sus garantías primarias),⁶³ semipolíticas (ejercidas comúnmente a través de los pesos y contrapesos generados por órganos autónomos y por instituciones de rendición de cuentas)⁶⁴ y semijurisdiccionales (órganos con facultades formalmente jurisdiccionales, pero sin capacidad de sanción que por medio de otro tipo de métodos, como el arbitraje o la conciliación, resuelven rápida y sencillamente cuestiones de derechos humanos).⁶⁵

Las garantías extrainstitucionales o sociales, por su parte, son aquellas que dependen directamente de sus titulares. Es decir, su activación está sujeta a la iniciativa de los ciudadanos y no se encuentra subordinada a la actuación

59. Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

60. Pese a que muchas de las constituciones latinoamericanas han demostrado haberse incorporado a la dinámica neoconstitucionalista, que considera amplios catálogos de derechos humanos, así como garantías judiciales reforzadas, los avances en la materia y en la protección de los derechos humanos se ha obstaculizado debido a una falta de acompañamiento en la organización del poder, lo cual entraña estorbos en las condiciones de posibilidad (materiales, políticas, legales) de los derechos asentados en los textos constitucionales, situación que ha motivado la búsqueda de otros canales no institucionales para exigir su cumplimiento (Rodrigo Uprimny, “Estado de Derecho”, *Eunomía*, núm.5, septiembre 2013 -febrero 2014, pp. 168-176; Roberto Gargarella, “Sobre el ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 1, 2018, pp. 109-129).

61. Gerardo Pisarello, *op. cit.*, pp.113-114.

62. *Ibid.*

63. Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 43.

64. Luis Daniel Vázquez, “Los derechos humanos, la democracia representativa y los mecanismos sociales de garantías. Notas para una reflexión”, *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, núm. 31, 2011, p. 178.

65. Sandra Serrano, *op. cit.*

de los poderes públicos. De ahí que el elemento medular de dichos mecanismos se encuentra en el involucramiento activo de los ciudadanos en la defensa de sus derechos, fomentando el control ciudadano y evitando la apropiación paternalista de esos derechos (y las necesidades que les dan fundamento) por parte del Estado, el cual busca transformarlos en insumos de la gestión burocrática estatal.⁶⁶ En este sentido, sus principales cualidades son: i) se reivindican directamente por sus titulares, ii) hay una apropiación vivificada del derecho, iii) configuran nuevos canales de participación, iv) colocan el conflicto en contextos extrajudiciales, v) potencializan la creatividad de los medios de exigencia y vi) suponen mecanismos de presión.⁶⁷

Conforme a todo lo vertido líneas arriba, puede decirse que los derechos fundamentales son “derechos subjetivos, son expectativas formadas en todas las personas con respecto a la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes facticos y del resto de personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana”.⁶⁸ Tales derechos, asentados en normas fundamentales, nacionales o internacionales, requieren de mecanismos de tutela que –mediante vías políticas, jurisdiccionales, cuasi jurisdiccionales o sociales– permitan la materialización y defensa de sus objetivos.

Los beneficios prácticos de tal definición han motivado su incorporación al ámbito del DIDH, donde los derechos humanos han sido definidos como “derechos subjetivos necesarios para que los seres humanos puedan vivir dignamente en una sociedad organizada, que el Estado debe respetar y garantizar si no quiere comprometer su responsabilidad internacional”.⁶⁹ De ahí que –en el marco de los instrumentos que integran al DIDH– se hayan dispuesto los elementos que conducen y condicionan la conducta de los Estados frente a los derechos humanos a partir de un marco de obligaciones que motivan acciones positivas (de hacer) o negativas (de abstenerse). A la vez dichos elementos facultan a las personas para exigir al Estado, por vías de diversa naturaleza, el cumplimiento de tales acciones.⁷⁰

21

21

66. Víctor Abramovich y Christian Courtis, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.

67. Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 179.

68. *Ibid.*, p. 175.

69. Mónica Pinto, *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997, p. 10.

70. Los tratados internacionales de derechos humanos, al no ser de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, asumen diversas obligaciones no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. En el actual sistema internacional de protección de derechos humanos, coadyuvante de la protección interna, la responsabilidad internacional de los Estados surge por la violación de los deberes establecidos en los tratados de derechos humanos en vigor. Esta responsabilidad, la cual se imputa siempre al Estado y no se individualiza en autoridades, agentes o gobierno, busca garantizar el ejercicio de los derechos violados, reparar e indemnizar (Joaquín Rodríguez, *op. cit.*, pp. 63-70).

1.4 La reforma constitucional de 2011 y las obligaciones del Estado mexicano

En el abordaje del desarrollo histórico y conceptual de los derechos humanos se ha logrado apreciar que estos no se tratan de argumentos establecidos, fijos o inamovibles. Por el contrario, se desarrollan de diferente forma en contextos regionales, nacionales y hasta locales. En el caso de México, el discurso de derechos o garantías surge con el pensamiento escolástico humanista del siglo xvi, particularmente con la labor y pensamiento de fray Bartolomé de las Casas, Antonio de Montesinos, Vasco de Quiroga y fray Francisco de Vitoria, quienes con sus ideas de protección del débil, liberación del oprimido y dignidad humana, en lo general, y la defensa de la dignidad de los indígenas, en particular, dieron forma al moderno alegato de los derechos humanos.⁷¹

El constitucionalismo posindependencia maduró algunas de estas ideas. La Constitución Política de la República mexicana de 1857, por ejemplo, y muy dentro de la tendencia de las constituciones liberales de la época, consideró una serie de derechos humanos (principalmente de libertad y de seguridad jurídica), así como sus garantías, las cuales acogió bajo la denominación de los “derechos del hombre”⁷² (Título Primero, Sección I). Posteriormente, la Constitución de 1917 fue pionera en la ampliación de los clásicos catálogos de derechos, sobre todo de naturaleza liberal, incorporando derechos sociales, los cuales llevaban al texto constitucional reivindicaciones de grupos históricamente oprimidos y marginados, institucionalizando sus reclamos y exigencias, así como abordando (aunque de forma tardía) la cuestión social. Asimismo, este documento inauguró el llamado “constitucionalismo social”, el cual se trató de un período más dedicado a las libertades políticas y sociales. Dichos temas, y en general todo lo relacionado con la denominada cuestión social, habían sido postergados para el futuro, en los tiempos del “constitucionalismo fundacional”.⁷³ Pese a lo anterior y sin menoscabo de los aportes que los textos constitucionales hicieron en el ámbito normativo, el discurso de derechos humanos propiamente dicho no inició sino hasta la década de los ochenta, cuando los movimientos sociales se apropiaron de los instrumentos internacionales de derechos humanos y empezaron a pugnar por su institucionalización, principalmente respecto de los derechos civiles y políticos, que se logró gracias a esa presión, en particular en dos momentos: durante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en 1994.⁷⁴

71. Alejandro Anaya y Ariadna Estévez, *op. cit.*, pp. 39-40.

72. Es menester advertir que el concepto “derechos del hombre” –pese a que inspiró las distintas luchas por la libertad y la justicia a nivel doméstico e internacional, sobre todo en el siglo xix– tiene un importante límite que condiciona su eficacia: los sujetos de los derechos, particularmente respecto de los abusos e inequidades vinculados con el género. Claramente el concepto contiene un sesgo que, en términos reales, motivó la exclusión de la mujer del ejercicio de los derechos humanos (Alejandro Anaya y Ariadna Estévez, *op. cit.*).

73. De la mano de Juan Bautista Alberdi, Roberto Gargarella organiza la evolución del constitucionalismo latinoamericano en cuatro etapas: el constitucionalismo “independentista” o “experimental” (1810-1850), el “fundacional” (1850-1917), el “social” (1917-1980) y el constitucionalismo de los derechos humanos (1980-2000) (Roberto Gargarella, *op. cit.*, pp. 110-113).

74. Alejandro Anaya y Ariadna Estévez, *op. cit.*, pp.41-42.

Aunado a lo anterior, el proceso de construcción nacional de los derechos humanos no puede entenderse sin advertir los cambios políticos encaminados a la democratización del Estado mexicano.⁷⁵ A partir de 1977 se inició una liberalización mediante una táctica gubernamental de apertura mínima controlada, derivada de la crisis en el funcionamiento del régimen autoritario. La liberalización mexicana, de acuerdo con Jiménez,⁷⁶ se dividió en dos etapas: la primera se activó con el trance del candidato único en las elecciones presidenciales de 1976 y se agudizó con las complicaciones económicas de 1976 y 1982. La segunda etapa se detonó con la escisión de la Corriente Democrática del grupo hegemónico, factor clave en la formación del Frente Democrático Nacional en 1988. Ante estas problemáticas el gobierno y el partido hegemónico instrumentaron varios tipos de liberalización sectorial que les permitieron mantener y, en algunos casos, ampliar su base de apoyo, con la cual sortear los momentos de quiebre.

En 1994 concluye la segunda fase de la liberalización, con la propuesta de la primera reforma electoral parcialmente incluyente, la celebración de las primeras elecciones federales que cumplen con la mayoría de los requisitos democráticos, la alta participación y respaldo ciudadano a la vía electoral para acceder al poder político y la adopción de la vía pacífica y legal para resolver el conflicto armado en Chiapas.

Tras este proceso de liberalización, de 1994 al 2000 se presentó otra fase de instauración democrática en México, caracterizada por importantes avances en el fortalecimiento democrático institucional y normativo. Particularmente, la reforma judicial de 1994 y la reforma electoral de 1996 fueron el parateguas de este progreso. La primera, publicada el 31 de diciembre de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), modificó radicalmente la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (quizás la más importante desde 1934) y se inscribió en un esfuerzo amplio para dotar al régimen de un piso mínimo de legitimidad democrática, consagrando instrumentos de carácter jurisdiccional, tales como los depositados en el artículo 105 constitucional que configuraban al más alto tribunal de la nación como un árbitro imparcial y confiable, distinto al presidente de la República, acorde a un sistema democrático que se había vuelto más plural. Por su parte, la reforma electoral de 1996 permitió que las

75. De acuerdo con Huntington, México pertenece a la tercera ola de democratización en el mundo moderno, la cual comenzó en 1974, manifestándose primero en el sur de Europa y a finales de la década de los setenta en América Latina, Asia y algunos países comunistas. Los regímenes que se desplazaron hacia la democracia durante esta tercera ola fueron de diversa índole, incluyendo sistemas de partido único, gobiernos militares, dictaduras personalistas y oligarquías raciales (en Sudáfrica, principalmente). En México, desde 1929 hasta 1989 hubo un régimen autoritario único y estable, cuya legitimidad estuvo sostenida tanto por la ideología revolucionaria como por los cambios regulares en sus líderes políticos. Con base en lo anterior, el sistema político mexicano durante el periodo antes citado se caracterizó por considerarse autoritario de larga duración, instituido sobre un jefe del Ejecutivo fuerte, una maquinaria partidista efectiva transmisora de poder, apuntalado por un pluralismo político limitado no responsable, una mentalidad flexible y una movilización parcial (Samuel Huntington, *La Tercera Ola. La Democratización a finales del siglo xx*, Paidós, 1994, pp. 17-106; Jorge Jiménez Valtierra, *Democratización de México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2021, p.44).

76. Jorge Jiménez Valtierra, *op. cit.*, p.57.

elecciones de 1997 se celebraran dentro de un marco jurídico y político sustancialmente más libre y equitativo que las de los años anteriores.

Esta tendencia democratizadora estuvo acompañada por importantes transformaciones legales y constitucionales entre la década de los noventa del siglo xx y los primeros años del siglo xxi, las cuales tuvieron como eje central a los derechos humanos. Dichas reformas fueron de muy distinta dimensión, algunas de un grado y trascendencia menor, mientras que otras afectaron cuestiones estructurales del derecho mexicano en general, propiciando un avance democrático de considerable magnitud. Entre estas últimas destacamos la reforma de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (20 de julio de 2007), la reforma en materia de justicia penal que motivó la creación de un procedimiento acusatorio y oral (18 de junio de 2008), y finalmente la reforma en materia de derechos humanos, que supuso una modernización global del marco jurídico mexicano,⁷⁷ la cual se analiza, de forma general, a continuación.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el DOF la citada reforma en materia de derechos humanos, que modificó la denominación del capítulo I Título I, así como 11 artículos (1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y el 105 fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A grandes rasgos, esta reforma se ocupó de los siguientes aspectos:

[E] impulso al respeto de los derechos humanos por medio de la educación que imparte el Estado, del trato que deberá garantizarse a las personas migrantes y extranjeras, y a quienes se encuentren sujetas al sistema penitenciario, pasando por las reformas más acotadas y precisas en cuanto al procedimiento a seguir en materia de suspensión de derechos, principios sobre política exterior, investigación de violaciones graves a derechos humanos, y planteamientos de inconstitucionalidad por la vulneración de tales derechos consagrados en los tratados internacionales.⁷⁸

La reforma se inscribe en lo que Gargarella denomina el “constitucionalismo de los derechos humanos o multicultural”, la etapa más reciente del constitucionalismo regional, caracterizado por una oleada de modificaciones que tendieron a expandir de un modo relevante las listas de derechos,⁷⁹ así como por introducir importantes innovaciones a nivel constitucional para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos y sus principios en el ámbito doméstico. Este proceso, que comenzó a partir de 1979 en América Latina, se distinguió por la activación de un conjunto de reformas que incorporaron el DIDH en las constituciones de los diversos países que integran la región. La Constitución de Perú (1979) fue la primera en sumarse a este afán transformador, incluyendo en

77. Miguel Carbonell, *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, México, IJ-UNAM, 2013, pp. 106-107.

78. Carlos María Pelayo Möller, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, México, CDHDF, 2012, p. 16.

79. Roberto Gargarella, *op. cit.*, p. 115.

esa jerarquía normativa a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Pronto, con algunas diferencias de grado, se fueron sumando Nicaragua (1987), Brasil (1988), Chile (1989), Costa Rica (1989), Colombia (1991), Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999), República Dominicana (2003), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y México (2011)⁸⁰. Si bien México llegó tarde a este proceso,⁸¹ paradójicamente se alzó como pionero porque fue el primer país en el que la implementación de figuras como el bloque de constitucionalidad, la interpretación conforme y el principio pro persona sucedió de forma simultánea con la puesta en marcha de lo que se conoce como control de convencionalidad.⁸² Asimismo, se reconoce que la experiencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos aporta tres lecciones al debate regional sobre un nuevo ciclo basado en un enfoque de derechos humanos:⁸³ un diseño constitucional para relevar los derechos humanos, coherencia del sistema y prevención de los problemas de implementación.⁸⁴

Como puede advertirse, existe acuerdo respecto de que dicha reforma trajo grandes transformaciones al sistema jurídico mexicano, algunos sustantivos (o al sector material) y otros operativos (al sector de garantías).⁸⁵ En general, los cambios más significativos se registraron en torno al Título I, Capítulo I

80. Pedro Salazar, *La Reforma constitucional sobre Derechos Humanos: una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2014, pp. 43-44.

81. Las reformas constitucionales latinoamericanas en materia de derechos humanos, de acuerdo con Pedro Salazar, pueden clasificarse en cuatro grandes rubros: el primero, en el que las constituciones establecen expresamente la jerarquía de los instrumentos internacionales de derechos humanos; el segundo, caracterizado por el otorgamiento de nivel constitucional a las normas internacionales de derechos humanos, limitado a aquellos casos en los que el instrumento internacional garantice una mayor protección frente a la norma local; tercero, consistente en el reconocimiento al DIDH como fuente de derecho, pero sin jerarquía en el ámbito interno; finalmente el cuarto y último rubro, que no refiere demasiado en torno a la inclusión de los instrumentos en el sistema jurídico interno, sin embargo, se distingue por el desarrollo jurisprudencial en la materia. A partir de la reforma del 10 de junio de 2011, México se suma a esta tendencia regional, particularmente dentro del primer tipo (*Ibid.*, p. 44).

82. *Ibid.*, p. 17.

83. Para Claudio Nash, la historia parece demostrar que los periodos de convulsiones sociales y crisis institucionales en América Latina se encuentran ligados a ciclos constitucionales que representan respuestas estatales a los principales problemas que aquejan a los países de la región. Al respecto, señala que un primer ciclo se relacionó con la instauración democrática (años ochenta y noventa del siglo xx) y un segundo ciclo, vinculado a la ampliación de derechos y participación (años 2000). Advierte que frente al contexto regional, en el que hubo masivas violaciones a los derechos humanos, podríamos encontrarnos frente a un tercer ciclo, en el que el rol de los derechos sea fundamental para la transformación constitucional (Claudio Nash, "La reforma constitucional mexicana de 2011 y sus lecciones para un nuevo ciclo constitucional latinoamericano", en *Las reformas constitucionales de derechos humanos y amparo: A diez años de su promulgación*, Ricardo Sepúlveda, Carlos María Pelayo Möller, Guillermo Estrada Adán, Magdalena Cervantes y Marie-Christine Fuchs [edits.], Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung-IJ-UNAM, 2021, p. 258).

84. *Ibid.*, p. 561.

85. Los cambios sustantivos, afirma Carmona Tinoco, derivan básicamente de la armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos; mientras que los cambios operativos son aquellos que inciden en las posibilidades procesales de hacer valer los derechos ante los operadores jurídicos, por lo que les otorgan herramientas para tal efecto (Jorge U. Carmona Tinoco, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Pedro Salazar Ugarte y Miguel Carbonell [coords.], México, IJ-UNAM, 2011, pp. 38-40).

de la carta magna, principalmente al artículo 1°. El primer cambio que salta a la vista se encuentra en el marco de la denominación del citado capítulo, el cual tras la reforma se nombra “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, dejando atrás el título usado en el texto original de la Constitución de 1917: “De las Garantías Individuales”. La nueva nomenclatura posee un significado muy diferente del anterior, pues se trata de un reconocimiento constitucional pleno a la denominación universal de los derechos básicos de las personas, los derechos humanos y sus garantías, esto es, los medios para hacerlos valer aun cuando las autoridades los desconozcan o los transgredan.⁸⁶

Respecto del artículo primero de la Constitución, su modificación representó uno de los aspectos más significativos de la reforma, configurándolo como su *eje articulador*, pues reconoce en general la incorporación con jerarquía constitucional de las normas de derechos humanos de fuente internacional. De ahí que se admita que el primer párrafo del citado artículo constituye el puente a través del cual el DIDH se vincula con el derecho constitucional mexicano.⁸⁷ En este sentido y respecto de la relación de la Constitución con la normativa internacional, el artículo primero reformado señala que las personas no solo gozarán de los derechos que esta les reconoce, sino también de aquellos asentados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.⁸⁸ Esta apertura del sistema jurídico nacional al ordenamiento internacional en materia de derechos humanos trae consigo importantes consecuencias, entre las que destaca la cuestión del control de convencionalidad. Dicha herramienta –desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) a partir de los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y, sobre todo, como obligación de los jueces nacionales desde la sentencia del caso Almonacid Arellano vs. Chile en 2006– permite identificar la manera en que se vinculan los ordenamientos nacionales con el DIDH, garantizando la compatibilidad de las normas domésticas y de las actuaciones estatales con el marco internacional.⁸⁹ En tal virtud, el control de convencionalidad “se refiere al deber de contrastar la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH con las normas internas por parte de todos los operadores jurídicos nacionales (control difuso) y con ello se distingue del control de los instrumentos interamericanos que realiza la propia Corte IDH (control concentrado)”.⁹⁰

Para aplicar de manera efectiva el control de convencionalidad en México, el párrafo segundo del artículo 1 constitucional dispuso algunos novedosos principios que permiten la interpretación y armonización de las diversas piezas normativas. Así, el párrafo establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.⁹¹ El texto citado se refiere a las figuras del principio

86. *Ibid.*, pp. 43-44.

87. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 53.

88. Claudio Nash, *op. cit.*, p. 555.

89. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 60.

90. *Ibid.*, p. 61.

91. Cámara de Diputados, artículo 1°, párrafo segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 2024.

pro persona y la interpretación conforme.⁹² Esta refiere la interpretación armónica entre las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente nacional o internacional, con el resto del texto de la propia Constitución y con los tratados de derechos humanos;⁹³ aquella “constituye una clave de aplicación hacia la protección más amplia de los derechos, permitiendo elegir las interpretaciones más convenientes para resolver tensiones o abiertas antinomias entre derechos humanos, favoreciendo el sentido más protector o menos restrictivo de la elección”.⁹⁴

Por su parte, el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución mexicana resulta igualmente importante, en tanto establece un marco de principios y obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Al respecto, el citado párrafo señala textualmente lo siguiente:

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.⁹⁵

De lo antes citado se desprende una serie de principios, obligaciones y deberes que todas las autoridades estatales tienen que observar en su actuar. En cuanto a los principios generales, la carta magna establece que son cuatro: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El principio de universalidad se erige en un criterio de interpretación de los derechos en su conjunto en casos o situaciones específicas, donde la garantía de los derechos humanos se encuentre centrada en los sujetos de derecho en su contexto y la necesidad de reinterpretarlos a partir de requerimientos locales.⁹⁶ Con base en lo anterior, este principio ostenta un nexo con la igualdad, pues esta constituye el fundamento de la percepción de las demás personas como iguales en tanto titulares de derechos.⁹⁷ En este entendido, el principio de igualdad es la columna vertebral del sistema de derechos humanos en la medida que posibilita

92. En el expediente varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México estableció una especie de clasificación de la interpretación conforme: en sentido amplio, que corresponde a todas las autoridades del país; en sentido estricto, que corresponde a los jueces, quienes a partir de la presunción de constitucionalidad tratan de hacer compatible la norma con la Constitución y los tratados internacionales; y la inaplicación, cuando no es posible encontrar la compatibilidad normativa con los referentes (Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 65).

93. Jorge U. Carmona, *op. cit.*, p. 46.

94. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 81.

95. Cámara de Diputados, *op. cit.*, artículo 1, párrafo tercero.

96. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO-México, 2013, pp. 24-27.

97. La igualdad jurídica no será otra cosa que la idéntica titularidad y garantía de los derechos fundamentales, independientemente del hecho, y al contrario, precisamente por la razón de que sus titulares son diferentes entre ellos. Decir que un determinado derecho es fundamental quiere decir que todos los individuos son, en medida igual, titulares de él (Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, pp. 3-14).

el efecto útil de los mismos, reconociendo las características particulares de las personas y de los sectores o grupos que ellas integran, protegiéndolos y tomando en consideración los contextos en los que se desarrollan.⁹⁸

Por su parte, el principio de progresividad se relaciona directamente con la manera en que deben cumplirse las obligaciones estatales en materia de derechos humanos plasmadas en los tratados internacionales. Estos contienen el núcleo o aspiraciones mínimas para la realización de los derechos, sin embargo, la plena materialización de los objetivos dispuestos en ellos solo es posible a través del diseño de medidas que deberán implementarse paulatinamente dentro de un plazo razonable, deliberarse, concretarse y orientarse hacia el logro de sus objetivos.⁹⁹

En cuanto a los principios de indivisibilidad e interdependencia, obedecen a la necesidad histórica de referir que los derechos humanos (tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y ambientales) representan una unidad, en la cual las relaciones directas e indirectas entre diversos derechos permiten desmontar la cuestión de cuáles –ideológicamente hablando– son auténticos. En este tenor, los derechos humanos son interdependientes en tanto que establecen conexiones recíprocas, señalando la medida en que el disfrute de uno en particular (o de un grupo) depende de otro u otros derechos para su existencia. Por su parte, la indivisibilidad implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos se encuentran unidos no por razones de dependencia explícita, directa y causal, sino porque forman una sola construcción, trascendiendo las relaciones lógicas, buscando su origen en el déficit de otros derechos.¹⁰⁰

Respecto de las obligaciones, el referido párrafo tercero del artículo primero de la Constitución estipula que existen cuatro: respetar, proteger, garantizar y promover, las cuales son exigibles a todas las autoridades del Estado, sin importar si se encuentran en el ámbito federal, estatal, municipal o si pertenecen a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En primer lugar, la obligación de respeto es la más básica e inmediata del marco antes mencionado. Implica un deber tendiente a mantener el goce del derecho mediante la no interferencia o vulneración del mismo, de lo cual se advierte que su cumplimiento se da con abstenciones y se violenta a través de acciones.¹⁰¹ Por su parte, la obligación de proteger constituye una conducta de carácter positivo para la creación del marco jurídico y las instituciones necesarias tendientes a prevenir las violaciones y, en su caso, hacer exigibles los derechos frente a la conculcación de los mismos. Respecto de la obligación de garantía, tiene por objetivo mantener el disfrute de un derecho humano y mejorarlo, de ahí que se trate de una obligación positiva que organice al aparato estatal y asegure la capacidad de goce del derecho al remover obstáculos y proveer recursos. Finalmente, la obligación de promover implica el suministro de información sobre los derechos, su ejercicio

98. Sandra Serrano, *Guía de Estudio de la Materia Introducción al Estudio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, FLACSO-México, 2016, p. 23.

99. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 22.

100. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 42-43.

101. *Ibid.*, pp. 61-62.

y exigibilidad, así como las tareas de sensibilización necesarias para que las personas los respeten y los fomenten.¹⁰²

Finalmente, los deberes señalados por el párrafo en estudio (prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos) representan un marco de obligaciones específicas a cargo del Estado, vinculadas principalmente a la obligación de proteger.¹⁰³ La prevención entraña al menos tres cuestiones: primero, la prevención en general, esto es, que las autoridades aseguren las condiciones que inhiban las conductas violatorias de derechos humanos; segundo, la obligación reforzada, la cual resulta necesaria en contextos de discriminación o riesgo estructural de personas en condiciones de vulnerabilidad; tercero, obligación reforzada tratándose de individuos en concreto frente a riesgos especiales. En cuanto al deber de investigar, se trata de una obligación de medio o de un comportamiento para que el Estado, en cuanto toma conocimiento de alguna situación de vulneración de derechos, realice de forma oficiosa una investigación seria, imparcial y efectiva. Finalmente, los deberes de sanción e investigación imponen al Estado la obligación de resarcir el daño ocasionado por la violación de los derechos.¹⁰⁴

A modo de conclusión, en el presente apartado se abordó lo relativo a los derechos humanos, su evolución, sus posturas teóricas y el concepto específico que conducirá el abordaje del derecho humano de acceso a la información en los siguientes capítulos. Asimismo, se mencionó de forma general lo inherente a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, su trascendencia y los cambios más significativos, sobre todo en lo relativo al artículo primero constitucional. En este precepto, como ya quedó en evidencia, se establece un marco de principios y obligaciones en materia de derechos humanos aplicables y exigibles a todas las autoridades del Estado mexicano, principios y obligaciones que no deben tratarse como conceptos abstractos sino como vías para materializar el contenido de los derechos.

102. *Ibid.*, pp. 61-81.

103. Es menester señalar que en el ámbito del DIDH existen discrepancias en relación con esta afirmación. Al respecto, Salazar sostiene que "La jurisprudencia de la Corte IDH ha establecido que los deberes específicos están contenidos en la obligación de garantía, pero el Comité de Derechos Humanos, en cambio, los inscribe dentro de la obligación de proteger. Esta discrepancia se explica a partir de la posibilidad de interpretación de los instrumentos internacionales que obligan a la Corte IDH y al Comité de Derechos Humanos [...]" (Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 117). Pese a lo anterior, y tomando en cuenta la taxonomía de las obligaciones propuesta por Sandra Serrano y Daniel Vázquez, que señala la desagregación de la obligación de garantía en sus respectivos elementos institucionales, para el presente trabajo se asumirá que los citados deberes pertenecen a la ya mencionada obligación de proteger.

104. Pedro Salazar, *op. cit.*, pp. 117-120.

Políticas públicas y derechos humanos

2.1 Las políticas públicas como mecanismos de exigibilidad

En el capítulo anterior se expuso lo relativo a los derechos humanos, su concepto y sus mecanismos de garantía y exigibilidad. Como quedó asentado y bajo la lógica de Gerardo Pisarello, para defenderlos es necesario optar por vías diversas, por un sistema *multinivel* que comprometa a todas las autoridades y actores sociales en dicha tarea. De lo anterior, como vimos, se desprenden mecanismos de exigibilidad institucionales (a cargo del Estado) y extrainstitucionales (sociales), los cuales pueden ser nacionales o internacionales. Los citados mecanismos no necesariamente se contradicen entre ellos, sino que pueden converger y ser usados estratégicamente para encarar la defensa de los derechos humanos desde varios frentes.

En el marco del presente trabajo, como se planteó en el apartado introductorio, lo que interesa es analizar la política pública de transparencia del gobierno federal en México. Para ello se parte de la base de que las políticas públicas no nada más representan una vía institucional para la resolución de los problemas públicos, sino que también son un mecanismo de exigibilidad de los derechos humanos. Son un instrumento que permite materializar los contenidos de los derechos plasmados en la Constitución y los tratados internacionales, pasando de una cuestión eminentemente normativa a la acción de Estado frente a los compromisos asumidos con los derechos humanos.

En este sentido, se parte de lo dispuesto por el multicitado artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual mandata en su párrafo tercero que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. Con fundamento en lo anterior y tras la reforma del 10 de junio de 2011, su defensa México es una encomienda que la carta magna impone a todos los órganos del Estado, sin importar si se trata de la federación, las entidades federativas, de los municipios o de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, al tener a su cargo el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas –las cuales representan un área de intervención fundamental en la institucionalización de la acción gubernamental–¹⁰⁵ su participación en la efectiva garantía de los derechos humanos resulta esencial. Esto es, a través de las políticas públicas y los presupuestos se dota de efectividad a los derechos humanos, pues constituyen el canal para cumplir eficazmente con las obligaciones plasmadas en la Constitución y los

105. Claudia Ileana Espinosa, "Sesión 7. Políticas públicas como Mecanismos de Exigibilidad", en *Guía de estudio de la materia Mecanismos de Exigibilidad*, Sandra Serrano, Juan Carlos Arjona, Ricardo A. Ortega, Jorge Santiago Aguirre y Claudia Espinosa (autores), México, FLACSO-México, 2017, p. 40.

tratados internacionales,¹⁰⁶ con lo que, además, se abona a la reducción de la brecha entre norma y realidad.

Por tales motivos, hoy en día resulta indispensable que la construcción de políticas públicas en México se realice tomando en consideración tanto los principios como el marco obligacional de los derechos humanos, cuestión que se traduce en la necesidad de aplicar un enfoque o perspectiva de tales derechos en la hechura de las mencionadas políticas. En el presente apartado se aborda de forma general lo relativo a estas, así como al rol de los derechos humanos en su proceso.

2.2 Las políticas públicas. Aspectos generales

El estudio y formulación de las políticas públicas es una disciplina relativamente reciente, que inicia con el texto del profesor norteamericano Harold D. Lasswell “La orientación hacia las políticas” (*The Policy Orientation*), de 1951. La fecha es importante para entender el objetivo de las mismas, pues el nuevo enfoque nace después de la Segunda Guerra Mundial, una vez consolidado el bloque socialista en la mitad de Europa y después del primer conflicto bélico que dio inicio a la Guerra Fría: la guerra de Corea. La formación de una nueva potencia militar y económica supuso un desafío directo al capitalismo democrático estadounidense, sobre todo en lo referente a la eficiencia de la administración pública, la cual se enfrentaba a un modelo estatal centralizado que controlaba todos los medios de producción.¹⁰⁷ A este contexto se sumó la preocupación por la efectividad de los gobiernos (preocupación que se incrementaba tanto como la complejidad económica, política y social en que habrían de desenvolverse), por las limitaciones técnicas y financieras, así como por el fracaso de los modelos que habían privilegiado la más absoluta libertad de los mercados y la modificación de los patrones de actuación de los aparatos gubernamentales.¹⁰⁸ Ante tales retos, la respuesta institucional más influyente tuvo como punto de partida la doctrina de H. D. Lasswell,¹⁰⁹ la cual Merino ha resumido de la siguiente forma:

La propuesta básica de ese ensayo surgió de la idea de convocar, en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de producir en tiempos de guerra, en favor de la persecución

106. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 143.

107. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm. 14, 2011, p. 35.

108. Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2013, p. 31.

109. Desde 1930 Lasswell se destacó como un prominente impulsor del enfoque de políticas públicas. Inspirado en las ideas de la Escuela de Chicago, adopta una perspectiva multidisciplinaria que se manifiesta en sus primeros textos y en su participación en diferentes *think-tanks*, cuyo objetivo era cerrar la brecha entre el conocimiento y las políticas públicas (Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO-México, 2007, p. 55).

de un objetivo indiscutible y compartido. Ese enfoque, desarrollado de manera exponencial tras la publicación de aquel ensayo, tuvo como eje la propuesta de entender a los gobiernos como organizaciones que concentran el diseño y la implementación de cursos de acción comunes para la sociedad y que se comprometen con sus resultados, dejando atrás la concepción según la cual los aparatos burocráticos eran un conjunto de órganos, estructuras y procedimientos establecidos de manera rígida para cumplir atribuciones permanentes e invariables a lo largo del tiempo.¹¹⁰

En este sentido, la idea liberal sobre el propósito de diseñar políticas públicas se sustenta en la transformación de la esfera pública y las formas de intervención del Estado, su relación con el mercado y la concepción de la acción gubernamental,¹¹¹ así como en la construcción de un enfoque basado en el desarrollo científico-causal, complementado con la invención creativa para generar políticas públicas novedosas y eficientes¹¹² cuyas bases se encuentran en el papel del Estado para manejar lo público y sus problemas, a fin de afrontar aspectos de la vida social y económica que los mercados no podían resolver.¹¹³

Posteriormente, y bajo las premisas antes expuestas, el Estado fue llamado a intervenir en un gran número de actividades privadas durante los años cincuenta y sesenta del siglo xx, de manera que el ámbito público pareció extenderse y con ello la burocracia, así como los estudios en torno a ambos.¹¹⁴ Más adelante, en los años setenta el estudio de las políticas públicas surge como resultado del *nuevo liberalismo*, basado en una gobernanza más erudita que motivó la construcción de un campo académico independiente, captando la atención de especialistas provenientes de muy diversas áreas del saber y tendiendo los puentes para una ciencia social unificada o integrada.¹¹⁵ Asimismo, las líneas de demarcación entre lo público y lo privado, así como de la política y la administración, empezaron a ser menos claras, lo que condujo al cuestionamiento de las relaciones entre la esfera pública (Estado) y la privada (mercado), sobre todo en lo inherente a la motivación del interés público de burócratas y profesionales. Para los años ochenta, los señalamientos sobre la amplia intervención del Estado que había caracterizado a las décadas

110. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 31.

111. Gloria Del Castillo e Irma Méndez, *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, FLACSO-México, 2010, p. 6.

112. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*, p. 35.

113. Wayne Parsons en Gloria Del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*

114. Entre las primeras clases de análisis de políticas públicas, señala Parsons, se encuentran aquellas que tuvieron lugar en la formulación de políticas económicas y de defensa. No obstante, a fines de la década de los 60, en Estados Unidos y en otros países los gobiernos requerían cada vez más información y análisis acerca de la educación, el transporte, la planeación urbana, la salud, etcétera, lo cual llevó a la expansión del gobierno como proveedor de soluciones para los problemas, dando pie a una nueva clase de métodos aplicados a la investigación, cuyo objetivo principal era analizar problemas y desarrollar estrategias u opciones capaces de aminorarlos o resolverlos. Es en este periodo cuando se empieza a hablar de "análisis de políticas públicas" como la creencia de que el conocimiento de la sociedad podía aportar una vía para mejorar la situación (Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 54).

115. *Ibid.*, pp.39-62.

pasadas crecieron y llevaron a la conclusión de que la intervención del Estado estaba resultando ineficaz en la atención de los asuntos públicos, y que era la superioridad de los mercados la que, a través de sus técnicas y estrategias, resolvería los problemas económicos y sociales.¹¹⁶ Lo anterior significó el predominio de una visión gerencial de las esferas pública y privada que permitiría alcanzar la eficiencia y eficacia ausente en las burocracias públicas.¹¹⁷ Este sería el enfoque dominante durante los años ochenta y noventa del siglo xx.¹¹⁸

Como señalan Gloria del Castillo e Irma Méndez,¹¹⁹ el análisis de las políticas públicas hoy en día pone énfasis en la devolución, creación o fortalecimiento de las capacidades del gobierno para enfrentar los retos actuales, caracterizados por el dominio de redes (*networks*), sustituyendo gradualmente el énfasis en las jerarquías y grupos de interés por las capacidades institucionales necesarias para maniobrar las complejas relaciones entre actores públicos, que le permitan afrontar la complejidad de asuntos transversales y estratégicos, y fomentar la innovación en el desarrollo de políticas públicas.

Con base en el contexto histórico antes aludido, el término “política pública”, de acuerdo con Bazúa,¹²⁰ se refiere al campo multidisciplinario científico-técnico que estudia los problemas públicos con la pretensión específica de dilucidar las mejores maneras de resolverlos, mitigarlos o erradicarlos, desde el punto de vista del interés público y a través de la maximización del bienestar social. Asimismo, el autor en cita señala que las políticas públicas son, presumiblemente, las mejores maneras de atender ciertos problemas públicos específicos en un tiempo y lugar determinados. Mauricio Merino,¹²¹ por su parte, considera que las políticas públicas son todas aquellas intervenciones, regulaciones o acciones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado, con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público,¹²² y dentro de un

116. El viraje del nuevo liberalismo hacia la nueva derecha (los antiguos liberales) en políticas públicas se inclina ante las posturas de Adam Smith y los economistas políticos del siglo xix (Hayek, Friedman y otros), quienes afirmaron que la relación entre lo público y lo privado se define mejor mediante el mercado y la libre elección, y no con el Estado actuando en función del bien común. Lo anterior motivó el auge de la visión de la gestión del sector público y la desaparición del enfoque de la administración pública (*Ibid.*, pp. 41-42).

117. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, pp. 6-9.

118. En México, el estudio de las políticas públicas data de la década de los ochenta, en el contexto de la crisis económica y política de 1982. De acuerdo con Luis F. Aguilar (*op. cit.*), la insolvencia fiscal del Estado mexicano fue el parteaguas de una crisis de legitimidad del Estado interventor, a lo que la sociedad respondió con el reclamo de controles democráticos y de asignación eficiente de recursos, lo cual derivó en procesos de racionalización de lo público, cuestión que aportó dos elementos centrales para la gobernabilidad del sistema político: eficiencia económica y reivindicación de lo público (Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, pp. 19-20).

119. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, pp. 9-11.

120. Fernando Bazúa, “Estado, Gobierno y Política pública. Elementos para un marco conceptual básico”, en *Guía de la Especialidad en Política y Gestión Educativa*, México, FLACSO-México, p. 20.

121. Mauricio Merino, *op. cit.*

122. El sector público tiene diferencias concretas respecto del privado, Parsons menciona 10 diferencias clave: 1) tareas complejas y ambiguas, 2) enfrenta más problemas, 3) emplea a más personas, 4) trata de asegurar oportunidades y habilidades, 5) intenta compensar fallas del mercado, 6) participa en actividades de mayor importancia simbólica, 7) está sujeto a normas más estrictas, 8) puede responder a problemas relacionados con la justicia, 9) funciona en nombre del interés público, 10)

horizonte temporal razonablemente definido. Esto es, cursos de acción destinados a enfrentar, resolver, gestionar o solventar necesidades y problemas públicos claramente definidos y aceptados por los medios de representación y legitimación sociales. Con base en esta definición, cabe advertir que no todo programa ni acción de gobierno constituye una política pública, sino que para serlo debe comprender un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de medios efectivamente disponibles para solucionarlos.

Así planteadas, las políticas públicas se caracterizan por ser decisiones de poder referidas al espacio público que afirman valores, asentados en una orientación normativa, que cuentan con un factor coercitivo, un contenido y un programa, que además suponen la incorporación de distintos individuos o grupos sociales involucrados en la solución del problema.¹²³ Por su parte, Daniel Vázquez y Domitille Delaplace¹²⁴ consideran que la característica fundamental de las políticas públicas es la racionalidad de las acciones gubernamentales, entendida como la utilización efectiva de recursos (o insumos) escasos y la forma de transformarlos en productos de bien público.

Finalmente, Subirats, Knoepfel y Varonne se enfocan en una definición más *operacional* que los lleva a postular el siguiente concepto de políticas públicas:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).¹²⁵

Dicha definición, advierten los autores, se aplica sobre todo a las políticas denominadas sustantivas y se caracteriza por incorporar el conjunto de actividades normativas y administrativas que tratan de mejorar o solventar problemas reales, ya que el objeto esencial del análisis de políticas públicas es la utilización del poder político en la resolución de problemas colectivos.¹²⁶

Por su parte, el enfoque de políticas públicas (*public policy approach*) o ciencia de las políticas representa una disciplina que se ocupa de explicar los procesos con que se formulan y ejecutan, así como de localizar datos y

mantiene niveles mínimos de apoyo público (Wayne Parsons, *op. cit.*).

123. Mauricio Merino, *op. cit.*

124. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*

125. Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 38.

126. *Ibid.*

brindar interpretaciones pertinentes a los problemas que las mismas políticas presentan en determinado periodo.¹²⁷ Esta perspectiva tiene como singularidad la solución de problemas (*problem-solving*), por lo cual su atención se centra en conflictos públicos de distinta naturaleza (económica, política, social), evaluando la necesidad y factibilidad científico-técnica y política de la intervención gubernamental, lo que implica examinar la decisión de organismos e instituciones públicas y su capacidad para intervenir en la resolución de aquellos problemas. Así, dicho encuadre se distingue de aquellas visiones politológicas centradas en la administración pública, pues: a) se encuentra orientado a la resolución de problemas que afectan la dignidad humana o el bienestar público; b) se nutre de muchas disciplinas, es multidisciplinar y multimetódico, con una combinación de la perspectiva científico-técnica con la política de las políticas públicas), y c) se ocupa del estudio de los procesos (de las decisiones).¹²⁸

Tomando en consideración que el enfoque de políticas públicas es una visión analítica singular, es necesario destacar que en su estudio se pueden distinguir distintas perspectivas en función de sus propósitos y alcances, así como niveles analíticos en el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, es necesario señalar que la palabra “política” dentro de la expresión “enfoque de política pública” comprende un trípode conceptual que deriva de la existencia de tres términos que en el idioma inglés concurren para referirse a tres dimensiones distintas del fenómeno estatal: *polity*, *politics* y *policy*. El primero (*polity*) refiere a lo que en español denominamos Estado; *politics*, por su parte, corresponde a lo que en español denominamos política como proceso de lucha de grupos por detentar el poder del Estado o como las relaciones entre gobernantes y gobernados, y finalmente *policy*, para la cual no existe una palabra específica en el idioma español y que alude a las estrategias de acción de los distintos grupos sociales o políticos para lograr sus objetivos, o a las decisiones de gobierno frente a los problemas públicos, esto es, “las políticas” como estrategias de acción para resolver o mitigar los problemas públicos. Este último sentido es el que contiene la palabra política en la expresión enfoque de política pública.¹²⁹

En segundo lugar, y partiendo del trípode conceptual antes mencionado, las ciencias de las políticas¹³⁰ se ocupan del “conocimiento *del y en el* (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones en el orden público y

127. Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 52.

128. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 14.

129. Fernando Bazúa, *op. cit.*, p. 24; Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 13.

130. Entendidas como el conjunto de disciplinas que se dedican a explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas (*policies*). Las ciencias de las políticas tienen tres atributos que es importante destacar: la contextualidad, la orientación hacia problemas y la diversidad. La primera de estas características significa que las decisiones son parte de un proceso social mayor; la segunda quiere decir que los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas; finalmente, la tercera establece que los métodos utilizados son múltiples y diversos (Harold Lasswell, “Orientación hacia las políticas”, en *El estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Porrúa, 1992a, pp. 102; Harold Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en *El estudio de las Políticas Públicas*, México, 1992b, Porrúa, p. 110).

civil".¹³¹ Se trata de dos dimensiones que se estudian simultáneamente, pero con características y propósitos particulares: el análisis de políticas (*policy analysis*) y los estudios de políticas (*policy research, policymaking studies*).¹³² En general, se puede afirmar que el *policy analysis* es la actividad normativa de construir y evaluar las mejores opciones de política relacionadas con ciertos problemas públicos; mientras que los *policy studies* van más enfocados a denotar cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenidos, restricciones, modalidades, etcétera de la hechura de la política, así como de hecho sucede.¹³³ En términos de Lasswell, la primera de estas vertientes se refiere al "conocimiento en las políticas" (*knowledge in*) e implica el estudio y dilucidación de las alternativas óptimas de política frente a un problema específico;¹³⁴ es decir, incorpora "los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública".¹³⁵ Por su parte, y en cuanto hace al "conocimiento del proceso de elaboración de políticas" (*knowledge of*), este se relaciona con la tarea de conocer el proceso de decisión de la política. Se trata de una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del método mediante el cual un sistema político dado (y en especial el gobierno) elabora y toma las decisiones relativas a los asuntos públicos, esto es, las políticas públicas.¹³⁶ Es un conocimiento más científico que persigue determinar el cómo y él por qué del actuar de los gobiernos para resolver un problema de una manera y no de otra.¹³⁷

Este último elemento, más centrado en el proceso de toma de decisiones, es particularmente importante, ya que a través de él podemos advertir cuál fue la dinámica para que el gobierno incluyera dentro de su agenda ciertos problemas y excluyera algunos otros, negándoles la calidad de públicos. Esto, en atención a que ciertas políticas públicas, más allá de tratar de resolver o aliviar un problema social, se caracterizan por constituir un simple mecanismo de ejercicio del poder o de perpetuación de la dominación de un grupo sobre otro.¹³⁸

2.3 El proceso de las políticas públicas

Conforme a lo antes expuesto, las políticas públicas tienen por objetivo encarar problemas de forma racional¹³⁹ a través de acciones gubernamentales

131. Harold Lasswell, *op. cit.*, 1992b, p. 105.

132. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*

133. Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio", en *El estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Porrúa, 1992, pp. 69-70.

134. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 18.

135. Luis F. Aguilar, *op. cit.*, p. 53.

136. *Idem.*

137. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 18.

138. Joan Subirats *et al.*, *op. cit.*

139. La racionalidad de las políticas públicas se encuentra íntimamente vinculada al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad (Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 144).

que pretenden generar resultados y, en el largo plazo, efectos positivos en la población.¹⁴⁰ Este proceso hace referencia a un conjunto de fases o etapas interrelacionadas y entrelazadas que, sin suponer un desarrollo lineal con cortes y límites claros y definidos, permite visualizar la aplicación de las políticas públicas como un procedimiento alimentado por una racionalidad instrumental que reconoce problemas, objetivos y metas.¹⁴¹ El ciclo de las políticas públicas (*policy cycle*) propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas,¹⁴² mediante la cual se traza un mapa que sirve para estructurar el análisis del proceso de las mismas; es decir, se trata de un dispositivo heurístico que permite construir un modelo para explorarlas.¹⁴³ De acuerdo con Merino,¹⁴⁴ el ciclo de las políticas públicas es un proceso compuesto que va desde la selección y la definición del problema público que habrá de afrontarse, hasta la evaluación de sus resultados, pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación. El ciclo se encuentra conformado por siete procesos que deben verse como un marco de referencia, más que como un esquema rígido.¹⁴⁵

La fortaleza del mencionado ciclo reside básicamente en que proporciona una estructura racional dentro de la cual se puede considerar una multiplicidad de enfoques, modelos y marcos analíticos, ya que es posible analizar cada etapa con diversas herramientas que posibilitan capturar la complejidad de la realidad, así como la naturaleza de los problemas públicos.¹⁴⁶ Partiendo de lo antes expuesto y tomando como base el mapa propuesto por Vázquez y Delaplace,¹⁴⁷ el ciclo de las políticas públicas está conformado por las siguientes etapas:

i) *Problema público*. El génesis de toda política pública radica en el surgimiento de un problema, es decir, de aquella situación en que se produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de los elementos que exteriorizan esa situación.¹⁴⁸ Lo medular a tratar dentro del esquema de las políticas públicas es que no todo problema de carácter social o individual será objeto de una intervención estatal, sino que debe ser considerado como público.

140. *Idem*.

141. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 22.

142. André-Noël Roth, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2022, p. 49.

143. Parsons señala que para analizar adecuadamente las políticas públicas se requiere la capacidad de organizar las ideas y los conceptos propios. Se requiere de poder simplificar los aspectos complejos de la vida con el fin de comprender la multiplicidad de factores y fuerzas que definen los problemas y los procesos sociales. Derivado de lo anterior, surge la necesidad de construir marcos dentro y a través de los cuales se facilita el pensamiento y la explicación. El ciclo de las políticas permite ordenar y dar una secuencia lógica a lo que en realidad es un proceso complejo, intrincado y hasta confuso; es decir, permite crear un orden en algo que no lo tiene (Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 92; Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 22).

144. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 109.

145. Joan Subirats *et al.*, *op. cit.*, p. 44; Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*, p. 36.

146. Gloria del Castillo e Irma Méndez, *op. cit.*, p. 25.

147. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*

148. Joan Subirats *et al.*, *op. cit.*, p. 44.

El estatus de público resulta de que las instituciones públicas o gubernamentales lo incorporaren o recuperen dentro de la agenda pública.¹⁴⁹ En este sentido, cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de debate público, se convierte en un problema público.¹⁵⁰ Para Bazúa, los problemas públicos son estados de cosas en el mundo social que son o pueden ser considerados indeseables por el público ciudadano, por los representantes políticos de éste o por las autoridades estatales y, por tanto, se justifica que éstas (especialmente el Ejecutivo) intervengan para resolverlos o mitigarlos usando los recursos jurídicamente públicos (monetarios y no monetarios).¹⁵¹

ii) *Estructuración del problema e identificación de respuestas/soluciones alternativas.* Una vez que se ha constituido el problema público, se procede a definirlo o estructurarlo. Esta etapa se concentra en diagnosticar las causas que lo han provocado, desagregándolas y buscando vías factibles para solucionarlo, atenderlo o gestionarlo, de forma tal que dicha situación se modifique luego de la intervención del Estado.¹⁵² Tales acciones tendrían por consecuencia el incremento en el bienestar público y con motivo de ello es que se puede justificar que el gobierno destine recursos (de toda índole) para su erradicación o minimización.¹⁵³ La definición del problema es esencial en tanto constituye lo que Merino llama el “núcleo duro” de la política pública, la cual representa la parte más rígida –aunque no inmutable– de la misma y que la dota de continuidad, al estar compuesta por tres elementos particulares: la causalidad del problema que se busca atender, la forma en que quiere modificarse el *statu quo* (el resultado de la intervención) y la argumentación (el sentido y propósito de la política pública a partir de los valores que se defienden y dan sentido a la intervención).¹⁵⁴ En tanto las políticas públicas se encuentran sometidas a contextos cambiantes y a la necesidad de realizarles ajustes en sus procedimientos y decisiones, es importante que se determine con certeza este núcleo duro, pues representara la única garantía disponible para evitar desviaciones o trampas

149. Aguilar Villanueva afirma que la formulación de la agenda de gobierno es el “proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (en Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE editorial, 2013, p. 130). Roth advierte que no todos los problemas terminan en la agenda pública (o en la política), lo cual implica que existen condiciones de acceso, y por lo tanto mecanismos de exclusión, a la inscripción en la agenda. Estas condiciones, dinámicas y procesos sociales y políticos que rodean la construcción de problemas y de la agenda gubernamental deben ser el centro de atención del analista de políticas públicas (André-Noël Roth, *op. cit.*, p. 57).

150. Julio Franco Corzo, *op. cit.*, p. 129.

151. Fernando Bazúa, *op. cit.*, p. 33.

152. Mauricio Merino, *op. cit.*, pp. 122-123.

153. Fernando Bazúa, *op. cit.*, p. 37.

154. En muchos casos la definición del problema es el aspecto crucial en el diseño de las políticas públicas, ya que, como afirma Franco, muchos de los fracasos se deben a la mala definición de los problemas públicos, ya que se desconocen las causas o las particularidades del problema que se busca atender (Julio Franco Corzo, *op. cit.*).

en los procedimientos. El proceso de formulación de soluciones a un problema inscrito en la agenda pública permite seleccionar cuál de las distintas alternativas planteadas para disminuir la tensión entre el ser y el deber ser es la más apropiada o factible.¹⁵⁵ Una vez definido el problema y planteado el abanico de posibles soluciones, es necesario llevar a cabo una evaluación de las opciones y elegir aquella que se considere más pertinente para iniciar la operación del Estado.

iii) Formulación de la política (análisis de soluciones y toma de decisión). Una vez definido el modelo causal por parte de los actores públicos, esta etapa implica la selección de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión. La toma de decisión¹⁵⁶ es uno de los momentos más “políticos” del ciclo de vida de las políticas públicas, pues a partir de ella se determina cuál de las múltiples soluciones posibles es la que tiene mayor certeza técnica, pero sobre todo mayor respaldo político, ya que los actores sociopolíticos tratarán de influir en mayor o menor medida en la estrategia de intervención.¹⁵⁷ Es decir, se trata de un *problema de política*¹⁵⁸ o *problema de decisión* que recae sobre las autoridades o sujetos de la política quienes, frente a múltiples puntos de intervención que acreditan que se puede hacer algo para resolver o aminorar un problema o subproblema,¹⁵⁹ deben elegir una determinada opción, con base en las oportunidades políticas y los recursos disponibles.

iv) Implementación. Esta etapa, de acuerdo con Roth,¹⁶⁰ resulta fundamental en tanto es ahí donde la política se transforma en hechos concretos (cerrando la brecha entre discurso y realidad) e implica la adaptación del programa de política pública a las situaciones específicas a las que deberá enfrentarse (*outputs*).¹⁶¹ En este tenor, la implementación trata de un “proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones emprendidas para alcanzarlas”,¹⁶² esto es, la habilidad para forjar eslabones en una cadena causal y así poner las políticas públicas en práctica.

155. André-Noël Roth, *op. cit.*, p. 76.

156. Cabe señalar que la toma de decisiones no es exclusiva de la etapa de formulación de la política, sino que abarca todo el ciclo. Es un proceso en el que se elige o selecciona una determinada opción, de tal forma que la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en que los diseñadores de políticas asignan valores. Bajo este entendido, la selección de una o varias opciones de política es solo uno de los múltiples procesos de decisión dentro del ciclo de vida de las políticas públicas.

157. Joan Subirats *et al.*, *op. cit.*, p. 46; Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*, p. 37.

158. Fernando Bazúa, *op. cit.*, p. 39.

159. Los problemas públicos son situaciones altamente complejas que contienen diversos componentes problemáticos o dimensiones en las que dicho problema puede *descomponerse*; en este sentido, Bazúa dice que en la construcción de una política siempre es importante llevar a cabo una especificación de los problemas y un desempaque de los subproblemas que integran al primero, a fin de evaluar las medidas de intervención en distintos planos o dimensiones (Fernando Bazúa, *op. cit.*).

160. André-Noël Roth, *op. cit.*, p. 107.

161. Joan Subirats *et al.*, *op. cit.*, p. 46.

162. Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 484.

La lógica detrás de la implementación se encuentra subordinada a los intereses y las capacidades de quienes han de llevarlas a cabo, así como a la disponibilidad de recursos y mudanzas del entorno.¹⁶³ Así, el analista de políticas públicas deberá examinar su factibilidad frente a factores institucionales de muy diversa índole (burocracias, procedimientos, intereses, valores, recursos), a fin de vislumbrar los inconvenientes internos y externos que la política puede enfrentar al aterrizar en una realidad compleja. Toda vez que la implementación implica a un número importante de actores y entraña el potencial de enfrentar considerables conflictos y disfuncionalidades,¹⁶⁴ se han esbozado distintos enfoques y modelos para analizar la factibilidad en contextos y tópicos determinados. Estos modelos representan el lazo entre el proceso de decisión de una política y su ejecución,¹⁶⁵ abonando a la tarea del analista de vislumbrar las mejores tácticas para abordar los problemas de implementación de la política.

v) *Evaluación*. De acuerdo con Majone,¹⁶⁶ la evaluación “se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos”. En un sentido similar, Subirats, Knoepfel y Varonne¹⁶⁷ afirman que la evaluación pretende determinar los resultados y los efectos de la política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en términos del grado de resolución del problema. Dicha fase representa un ejercicio fundamental para revisar, por un lado, la coherencia de las políticas consigo mismas, con los valores que invocan y con los medios que emplean; y por el otro, como una herramienta indispensable para la rendición de cuentas y el sentido democrático del servicio público.¹⁶⁸ De esta forma la evaluación se consolida como la etapa más técnica del ciclo de políticas y como la herramienta fundamental para encarar los tres retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar.¹⁶⁹ En tanto la evaluación se advierte como un aspecto fundamental para conocer los resultados que arroja la política pública, esta no puede encasillarse en el postulado de antaño que la consideraba como la última etapa del ciclo, sino que, por el contrario, es importante advertir que la evaluación debe llevarse a cabo durante todo el proceso de las políticas públicas, de ahí su amplia relevancia.

Finalmente, el análisis de políticas públicas demanda conocer el conjunto de componentes mínimos que deben integrarlas, así como su proceso o ciclo:

163. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 137.

164. Wayne Parsons, *op. cit.*, p. 510.

165. André-Noël Roth, *op. cit.*, p. 109.

166. Majone citado en André-Noël Roth, *op. cit.*, p. 137.

167. Joan Subirats, *op. cit.*, p. 46.

168. Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 152.

169. Duran citado en André-Noël Roth, *op. cit.*, p.142.

entrada del problema en la agenda pública, estructuración del problema, diseño de soluciones, análisis de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.¹⁷⁰ Este ciclo permite delimitar los momentos donde los escenarios, los actores y los saberes cobran características distintivas,¹⁷¹ además de que nunca termina, sino que requiere de una continua reformulación de sus componentes, a fin de dotar a la política de efectividad frente a situaciones inicialmente no consideradas.

2.4 El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Hasta este punto se ha señalado cómo las políticas públicas, a partir de su primera conceptualización en la década de los cincuenta del siglo xx, vinieron a cambiar la forma en que los gobiernos intervenían en los problemas considerados como públicos, y poco a poco fueron centrándose en la aplicación de los conocimientos de múltiples disciplinas para crear estrategias de acción más eficaces. Esto motivó que en la mayoría de los países de América Latina se desarrollara un proceso de revisión del funcionamiento de los organismos estatales, cuestionando la capacidad de su administración, así como su eficacia directiva, a fin de reestructurarlos y volverlos más eficientes. Pese a lo anterior, tales propuestas de reforma a la administración pública han redundado en el diseño e implementación de políticas públicas *ciegas* a los derechos humanos.¹⁷² La idea de ceguera antes referida ha significado que el aparato estatal ignore sus obligaciones jurídicas internacionales derivadas de la ratificación de los pactos o tratados internacionales de derechos humanos, obviándolas y restándoles carácter vinculante dentro de las políticas públicas internas.¹⁷³ Un dato especialmente relevante a considerar como causa de dicha ceguera tuvo que ver con el surgimiento del análisis de las políticas públicas en el último cuarto del siglo xx, así como con el nacimiento y desarrollo de la Nueva Gestión Pública, mismo que coincidió con el proceso neoconservador de los años setenta y ochenta, que tuvo como resultado una ideología específica: menos Estado y más mercado. Lo anterior motivó en los años noventa la reducción gradual del Estado y la tendencia del diseño de políticas bajo los principios económico-empresariales, mismos que consolidaron el modelo neoliberal y que guardaban una amplia distancia con la posibilidad de planear y hacer efectivos los derechos (sobre todo los DESC).¹⁷⁴

Empero, a partir de una determinación central de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia de Viena (1993) emerge la necesidad de conminar a los Estados a establecer programas de política pública basados en

170. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*

171. Julieta Rossi y Javier Moro, *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos*, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, 2014.

172. Laura Pautassi, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, FLACSO-México, s. f., p. 4.

173. *Ibid.*

174. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*, p. 39.

los derechos humanos. En el punto 69, por ejemplo, se recomendó implementar un programa global en el marco de la ONU, con el fin de brindar asistencia técnica y financiera a los Estados para reforzar estructuras nacionales que tuvieran impacto en la observancia de los derechos humanos. En el punto 71, por su parte, se recomendó mejorar la protección y promoción de los derechos humanos; y en el punto 98 se estableció la necesidad de un sistema de indicadores para medir los avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁷⁵

En México, a partir de la década de los noventa, de forma general (y sobre todo luego de la celebración en Viena de la citada Conferencia Mundial de derechos humanos de 1993) y más concretamente con la reforma en la materia de junio de 2011, el enfoque o perspectiva empezó a ostentar un papel mucho más relevante al imponer al Estado una serie de obligaciones que generaron una nueva o ampliada racionalidad en las políticas públicas: que los contenidos de las acciones, programas y políticas estuvieran en armonía con los compromisos en la materia, dándoles coherencia y los medios de operacionalizar los mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.¹⁷⁶ Asimismo, dicho enfoque trajo aparejada una consecuencia que resulta fundamental: el reconocimiento de las personas como titulares de derechos,¹⁷⁷ mismo que obliga al abandono del paradigma asistencialista y determina una línea de construcción de la planificación estatal a partir de la aceptabilidad, el principio transversal de participación,¹⁷⁸ el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de los estándares internacionales.¹⁷⁹

Con base en lo anterior, la perspectiva de derechos humanos representa un instrumento fundamental para la planificación de políticas públicas en los Estados democráticos, cuyos pilares se encuentran en las obligaciones internacionales suscritas por esos Estados en el marco de las convenciones y tratados en la materia. Dicha perspectiva tiene por objetivo la inclusión de valores y principios que fortalezcan los ámbitos públicos y democráticos de debate, decisión y acción en los procesos de políticas públicas, de tal modo que en el ciclo de creación de los programas de política pública se puedan incluir factores de desarrollo de los derechos de las y los gobernados que tiendan a incrementar los niveles de disfrute, de garantía y de protección, así como al desarrollo de estrategias, acciones y mecanismos de deconstrucción de estructuras de opresión, subordinación, discriminación y sometimiento.¹⁸⁰

175. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 9.

176. Pedro Salazar, *op. cit.*

177. Este punto es fundamental para el diseño de una política pública con enfoque de derechos humanos: reconocer que las personas tienen el derecho a tener derechos (en términos de Bobbio); es decir, a no ser reconocidos simplemente como grupos con necesidades no cubiertas u objetos de asistencia, sino titulares de derechos que pueden exigir o demandar acciones concretas del Estado con relación a las obligaciones mínimas en materia de derechos humanos Laura Pautassi, *op. cit.*, p. 16).

178. Pedro Salazar, *op. cit.*

179. Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*

180. Siguiendo los planteamientos de Iris Marion Young, Adriana Delgado sostiene que la política social adquiere hoy en día, además de su función distributiva o de intervención para contrarrestar las fallas del mercado, una función integradora de los derechos del bienestar (sociales, económicos y culturales) que conllevan la obligación de los Estados de superar las restricciones de la democracia que impiden el ejercicio real de los derechos, sobre todo de aquellos grupos más excluidos o desfavorecidos de la polí-

De acuerdo con lo antes señalado, y siguiendo a Julieta Rossi y Javier Moro, el enfoque de derechos humanos representa un aporte de carácter sustantivo para los contenidos de las políticas públicas que pone énfasis en las obligaciones estatales, consagrándose estas como directrices de contenido, de tal forma que las políticas se vislumbran como medios de satisfacción de derechos y no solo como mecanismos para la solución de problemas y demandas insatisfechas.¹⁸¹ Conforme a esto, los derechos humanos no son pensados hoy tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.¹⁸² Asimismo y con base en los planteamientos antes vertidos, dicha perspectiva aporta a la legitimidad política y social de las políticas públicas, al sustentarse sobre todo en la libertad, la igualdad y la dignidad humana.

Por su parte, y en lo que respecta al análisis de esta visión en el encuadre de las políticas públicas, el enfoque de derechos humanos supone una serie de principios que dan forma a un marco político común que promueve el fortalecimiento del Estado como garante de los derechos humanos; es decir, más allá del enfoque tradicional, esta perspectiva apunta a dos cuestiones: el empoderamiento de las personas y el cumplimiento de las obligaciones señaladas en el DIDH. Siendo la dignidad humana el componente central de los derechos humanos,¹⁸³ la libertad como autodeterminación es su aspecto esencial y fundamento previo. El empoderamiento de las personas tiene como base la construcción del sujeto de derechos (*right-holder*) cuya capacidad de autodeterminación depende del cumplimiento de ciertas condiciones económicas, sociales, culturales y políticas, las cuales deben ser cumplidas por el Estado, no a través de acciones y una visión asistencialista, sino como parte de su responsabilidad frente al DIDH. Con base en lo anterior y como se ha advertido en líneas anteriores, el primer paso del enfoque de derechos en las políticas públicas es reconocer a la persona como titular de derechos frente al Estado. Los derechos encierran obligaciones y las obligaciones requieren de mecanismos para hacerlos exigibles y darles cumplimiento, de ahí que la adopción de dicho enfoque se debe basar en las normas y principios establecidos en el DIDH.¹⁸⁴ De este modo, para incorporar la perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas es necesario tener presentes dos categorías de elementos: a) los estándares internacionales y b) los elementos transversales.

tica y de lo público (Adriana Delgado Gutiérrez, "Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia", CEPAL, Reunión de Expertos: "El impacto de las pensiones en Colombia sobre la equidad de género", Bogotá, CEPAL, 31 de octubre y 1º de noviembre de 2002, p. 2).

181. Pedro Salazar, *op. cit.*

182. Víctor Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, 2006, p. 38.

183. Para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los derechos humanos son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de ningún tipo (sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva, o cualquier otra característica, que se establecen y proclaman con el objetivo principal de garantizar la dignidad humana de las personas (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual Operativo para servidoras y servidores públicos*, México, 2010, p. 11).

184. Víctor Abramovich, *op. cit.*, p. 36.

Los estándares internacionales parten de la base de que el DIDH representa un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas que contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos.¹⁸⁵ En este sentido y sobre todo a partir del *boom* legislativo internacional en esta materia, los países que han firmado y ratificado los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos se han comprometido a cumplir con una serie de obligaciones, mismas que se encuentran dispersas dentro de los diversos dispositivos de *hard* y *soft law* que integran al DIDH. Las obligaciones planteadas pueden ser de diversa naturaleza, implicando cuestiones positivas (de hacer), negativas (no hacer) o ambas, que redunden en la materialización y garantía del derecho. Asimismo, tales obligaciones van de la mano con los principios de los derechos humanos (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad y su carácter de absolutos), lo cual permite la aplicación del resto de las obligaciones y elementos institucionales¹⁸⁶ vertidos en las observaciones generales, opiniones consultivas y jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales supranacionales de derechos humanos.

Por su parte, los elementos transversales aluden a otra serie de principios medulares que quienes toman las decisiones deben observar transversalmente en todo el entramado de programas, políticas y acciones estatales. Entre estos encontramos fundamentalmente el principio de igualdad y no discriminación, la perspectiva de género, el acceso a mecanismos de exigibilidad, articulación entre niveles y órdenes de gobierno, y la cultura de los derechos humanos.¹⁸⁷

Finalmente, la idea medular detrás de la adopción del enfoque es impulsar estrategias y acciones tendientes a empoderar a las personas y reconocer que el Estado tiene una serie de responsabilidades que le son exigibles. Dicho esquema permite a analistas y diseñadores de políticas públicas definir metas concretas que conduzcan a la realización más completa de la dignidad humana,¹⁸⁸ asegurándose de que el Estado utilice de la mejor manera posible los recursos con los que cuenta, encauzándolos siempre hacia la consecución de los objetivos provenientes de los derechos humanos.

2.5 Presupuestos con enfoque de derechos humanos

Los presupuestos, de manera general, representan la combinación de los ingresos y gastos del gobierno, así como las razones de cómo distribuye los recursos públicos. Esto es, son un cálculo anticipado de los ingresos y egresos del sector público que detalla la política del gasto, definida con base en los ingresos esperados, las necesidades de la población, los compromisos de gasto del gobierno

185. *Idem*.

186. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 11.

187. Julieta Rossi y Javier Moro, *op. cit.*; Daniel Vázquez y Domitille Delaplace, *op. cit.*; Pedro Salazar, *op. cit.*

188. Harold Lasswell, *op. cit.*, 1992a.

y el entorno macroeconómico.¹⁸⁹ En las últimas dos décadas, dos corrientes de conocimiento que tradicionalmente se consideraron por separado (finanzas públicas y DIDH) empezaron a converger mediante el trabajo de incidencia de organizaciones de la sociedad civil, la academia y el Estado.¹⁹⁰ El cambio de paradigma normativo e institucional que ha permeado en América Latina en esta última etapa del constitucionalismo de la región supondría la alineación de las herramientas de gestión (como el presupuesto) para que puedan avanzar tanto hacia el cumplimiento de los derechos humanos, como reflejar políticas y programas cada vez más proclives al reconocimiento de esos derechos.¹⁹¹ Con fundamento en lo anterior y siendo el presupuesto el documento de política pública por excelencia donde se establecen las prioridades y orientación del gasto, el enfoque de derechos humanos aplicado a los presupuestos provee una evidencia poderosa sobre las prioridades reales del gobierno y de sus políticas públicas, generando información valiosa para advertir las características de la distribución de los recursos públicos.¹⁹² En este sentido, los presupuestos son una especie de radiografía o mapa para conocer la estructura del Estado: saber en qué se gasta, de dónde se obtienen los capitales y conocer los acuerdos de la comunidad política respecto de la distribución de tales bienes limitados. Finalmente, se puede afirmar que si un programa o política carece de presupuesto, es muy difícil que se llegue a materializar. Por tanto, la aplicación del enfoque de derechos humanos a los presupuestos resulta esencial, en tanto que permite que estos se encuentren a la altura de los principios de progresividad y máximo uso de los recursos disponibles, colocando en el centro de su elaboración a los derechos humanos, los cuales son el pilar fundamental de la definición de directrices para los objetivos del gobierno.¹⁹³ De ahí que la necesidad de incluir el referido enfoque en los presupuestos parta de dos importantes razones: primera, que el ejercicio público se encuentre centrado en garantizar la dignidad humana, y segunda, que los Estados cumplan con los compromisos asumidos en los estándares internacionales de derechos humanos.¹⁹⁴

La incorporación de los derechos humanos dentro de los presupuestos representa un aspecto fundamental que se rige, al igual que en el caso de los programas de política pública, por las obligaciones del *corpus iuris* del DIDH, el cual consagra una serie de principios y lineamientos que deben articular la actuación y asignación presupuestal de los Estados en materia de derechos humanos. De tal forma que los presupuestos con perspectiva de derechos

189. OACNUDH, *op. cit.*, p. 17.

190. Diego de la Mora, "Sesión 7. Derechos humanos y presupuestos I. Introducción y debates actuales", en *Guía de Estudio de la Materia Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Christian Courtis, Magdalena Cervantes, Claudia I. Espinosa y Diego de la Mora, México, FLACSO-México, p. 56.

191. Diego de la Mora, "Introducción", en *Artículo 2 y Presupuestos públicos*, Ann Blyberg y Helena Hofbauer, 2017, International Budget Partnership. Disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Articulo2yPresupuestosPublicos.pdf>

192. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *Guía de análisis presupuestario con enfoque de Derechos para la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina, ACIJ y Tinker Foundation, s. f., p. 11. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/Gu%C3%ADa-de-An%C3%A1lisis-Presupuestario-ACIJ.pdf>

193. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 164.

194. OACNUDH, *op. cit.*, p. 20.

humanos deben a) reflejar políticas públicas con dicha orientación en todo el ciclo presupuestario, b) permitir identificar la distribución de recursos bajo los principios de los derechos humanos y mediante indicadores de gestión y de una estructura presupuestaria con información desagregada, y c) permitir monitorear el avance en la realización de los derechos a través de indicadores de resultado y de impacto con una estructura presupuestaria orientada a resultados.¹⁹⁵

Al igual que en el caso de los programas de política pública con enfoque de derechos humanos estudiada en el apartado anterior, los presupuestos con ese mismo enfoque parten de lineamientos y principios que es necesario tomar en consideración, ya que deben incidir en cada una de las etapas del ciclo presupuestario.¹⁹⁶ Tales principios son: 1) máximo uso de recursos disponibles, 2) suficiencia para alcanzar niveles mínimos de bienestar, 3) realización progresiva, 4) no retroceso, 5) no discriminación, 6) igualdad, 7) transversalidad e integralidad, 8) participación ciudadana, 9) transparencia, 10) acceso a la información y 11) rendición de cuentas.¹⁹⁷ Aunado a lo anterior, Salazar¹⁹⁸ menciona que dos estos valores desempeñan un rol fundamental en la construcción de los presupuestos orientados por los derechos humanos: la coordinación interinstitucional y el máximo uso de recursos disponibles. Este último supone revisar que el Estado haga efectivamente uso de los recursos que tiene a su disposición, atendiendo a las necesidades concretas del lugar y de la población; asimismo, implica la obligación del Estado de asegurar el más alto nivel posible de disfrute de los derechos, bajo circunstancias específicas, pero siempre atendiendo a la garantía del núcleo básico del derecho y asegurando el desarrollo progresivo, es decir, proscribiendo al Estado la regresión respecto de los avances logrados en el desarrollo de los derechos humanos.¹⁹⁹ Lo anterior significa que el gasto debe ser eficaz y eficiente, de tal manera que riesgos como la corrupción o el subejercicio sean reducidos al máximo y posibiliten la satisfacción de los derechos humanos, sobre todo para aquellos grupos en situación de marginación o desventaja histórica.

Como ha quedado apuntado en el presente capítulo, las políticas públicas surgen a mediados del siglo xx con el propósito de conducir la acción estatal hacia la solución de aquellos problemas insertos dentro de la agenda pública. La racionalidad en su diseño permite que la toma de decisiones respecto de las intervenciones a efectuarse se lleven a cabo en un marco de eficacia y eficiencia, lo que facilita el uso correcto de los recursos con los que cuenta el Estado. Sin embargo, la historia evidencia que este proceso ha sido ciego a los derechos humanos, lo que ha implicado la necesidad –sobre todo a raíz de la Conferencia Mundial de 1993– de incluir los principios y obligaciones que el

195. *Ibid.*, p. 27.

196. El ciclo presupuestario consta de cuatro etapas: 1) formulación del presupuesto, 2) discusión y aprobación, 3) ejercicio del gasto, y 4) evaluación y fiscalización. Tales fases pueden ocurrir de manera simultánea, sin embargo, cada una debe estudiarse por separado a fin de conocer sus dinámicas propias (OACNUDH, *op. cit.*, p. 17).

197. *Ibid.*, p. 23.

198. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 167.

199. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 112-114.

DIDH ha dispuesto para que la hechura de políticas permita, por un lado, cerrar la brecha entre norma y realidad, estableciendo acciones concretas para que el ejercicio público se vincule con los derechos humanos; y por el otro, consagre a las personas como titulares de derechos, quienes pueden exigir el cumplimiento de los mismos a través de vías institucionales, tales como las políticas y presupuestos públicos.

Finalmente, el enfoque o perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas se establece como una herramienta para dotar de contenido sustantivo a la acción pública. Asimismo, constituye un importante instrumento para evaluar el compromiso de un Estado respecto de los derechos humanos, ya que a través de su metodología permitirá analizar tanto el apego con los estándares internacionales, como la aplicación de los principios transversales en todo el ciclo de la política. En este entendido, en los próximos capítulos nos referiremos principalmente a los estándares internacionales del derecho de acceso a la información pública y su integración a las políticas de transparencia de la administración pública federal.

El derecho humano de acceso a la información pública

3.1 Los estándares internacionales, un acercamiento

La necesidad de integrar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, como ya se expuso, radica en dos importantes razones: por un lado, que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana, por el otro, que los Estados cumplan con sus compromisos y obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos.²⁰⁰ En este sentido, para poder incorporar tal perspectiva en las políticas públicas es necesario tomar en consideración dos tipos de elementos: los estándares internacionales y los elementos transversales. Dado que el objetivo fundamental del presente trabajo es analizar la incidencia del derecho de acceso a la información en el marco de la política pública de transparencia, nos centraremos en el primero de estos elementos, a fin de definir el marco obligaciones que el DIDH ha esbozado para el derecho a la información pública.

La política pública con perspectiva de derechos humanos acude a los estándares internacionales para la adecuada identificación de las obligaciones estipuladas en las distintas fuentes del *corpus iuris* de los derechos humanos que el DIDH nos ofrece. Para ello, es indispensable tener presentes tres coordenadas.

Los estándares internacionales parten de la premisa de que el DIDH es un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas, y que contribuye a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos.²⁰¹ El DIDH se encuentra integrado por instituciones y órganos de diversa naturaleza que tienen sus fuentes (*corpus iuris*) dentro de una diversidad de sistemas, los cuales comúnmente se agrupan en dos grandes rubros: el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) y los sistemas regionales (europeo, africano e interamericano), los cuales operan en diversas ocasiones simultáneamente. En la práctica, estas fuentes se interconectan y actúan de forma conjunta, de ahí que para advertir con mayor claridad las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, es importante realizar una lectura transversal de las distintas fuentes que lo componen. A partir de lo anterior y en el contexto de las políticas públicas, los estándares internacionales fungen como marco de referencia para la articulación de intervenciones estatales a partir de un conjunto de obligaciones previamente establecidas por el DIDH,²⁰² las cuales ayudan a vislumbrar un cierto grado de certeza respecto de las conductas exigibles al

200. OACNUDH, *op. cit.*

201. Víctor Abramovich, *op. cit.*, p. 36.

202. Arturo Chípuli, *op. cit.*, pp. 49-50.

Estado.²⁰³ Es decir, los estándares internacionales que señalan las obligaciones de los Estados para proteger, promover, defender y garantizar la dignidad humana deben ser el eje rector para la actuación estatal en el planteamiento de estrategias, servicios, programas y políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos de las personas.²⁰⁴

En este caso nos centraremos en aquellas relativas a dos sistemas internacionales de protección de derechos humanos en específico: el Sistema Universal de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esto, en razón de que México forma parte de ambos, por lo que resulta necesario analizar la forma en que los referidos mecanismos han desarrollado el contenido del derecho en estudio.

3.2 Información, derechos humanos y democracia

La información representa una condición necesaria para la realización del ser humano. Los procesos de comunicación del cual somos parte todos los individuos se sustentan en la transmisión y recepción de información, posibilitando la transferencia de ideas, la adquisición de conocimiento y la retroalimentación de los procesos cognoscitivos de los cuales dependemos para tomar decisiones racionales.

En sentido amplio, la información comprende los procedimientos (acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas) y sus diversas funciones y particularidades.²⁰⁵ Asimismo, tiene como objetivo la transferencia de conocimientos y se encuentra integrada por un conjunto de datos, signos,²⁰⁶ o saberes a los que habiéndoseles dado forma y estructura determinada traen consigo un mensaje que sirve de guía de acción.²⁰⁷ La información, con base en lo anterior, es un recurso fundamental que invariablemente determina el grado y forma del desarrollo del ser humano, pues a partir de ella los individuos se hacen de un cúmulo de datos relevantes en tanto disminuyen la incertidumbre, ayudan a la toma de decisiones y al ejercicio pleno de los derechos.²⁰⁸ De ahí que esta ostente un papel fundamental en el ejercicio de los derechos humanos, constituyéndose como una precondition para los mismos. Así, la información más allá de representar solamente un componente del

203. No obstante, es menester señalar que la idea de estándar internacional representa una categoría en disputa, pues a pesar del progreso en la fijación de contenidos obligacionales respecto de los diversos derechos inscritos en los tratados internacionales, la naturaleza del DIDH es cambiante y con muchos espacios por llenar, lo cual representa un problema a la supuesta estabilidad que significa la determinación de un estándar.

204. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Guía técnica de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2021, p. 37. Disponible en: https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Guia_Tecnica_Politicas.pdf

205. Ernesto Villanueva, *Derecho de la información*, México, Porrúa, 2006.

206. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Nuestros Derechos (Versión 1.4)*, México, CNDH-UNAM, 2004.

207. Daniel Soto, *Principios generales del derecho a la información*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2010, p. 25.

208. *Ibid.*

proceso de la comunicación humana, configura un derecho de gran relevancia que funge como medio de acceso a otros derechos, es un derecho llave.

Tomando como base la libertad de expresión, la libertad de información fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades, en 1946.²⁰⁹ Originalmente la libertad de expresión generaba una protección al emisor de la información ante la posible intervención del Estado, suponiendo que esto era suficiente para asegurar el libre intercambio de las ideas; sin embargo y tras la segunda posguerra, tal concepción se modificó para responder a las nuevas realidades, tecnologías y cambios en la acción humana.²¹⁰ La libertad de información constituye el resultado de todos los principios tradicionales de libertad de pensamiento, expresión y prensa aplicados a los modernos medios de comunicación sonoros y audiovisuales, y le corresponden dos aspectos: la libertad de informar, esto es, la posibilidad de difundir un mensaje o contenido; y el derecho a estar informado, que implica la posibilidad de buscar y recibir los mensajes informativos sin ningún impedimento.²¹¹

Con motivo de lo anterior, los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecieron que la libertad de expresión incluía no solo el derecho de toda persona a difundir sus ideas y opiniones, sino también el derecho a investigarlas y recibirlas sin limitación de fronteras y por cualquier medio.

Como puede advertirse, en el contexto histórico en el cual se diseñaron los instrumentos internacionales antes citados se infería más una idea de flujo libre de información en la sociedad, derivado de lo cual las personas responsables de redactar dichos cuerpos normativos de derechos humanos reconocieron el importante rol social no solo de la libertad de expresión, sino también de una noción más profunda relacionada con la concepción de un libre flujo de información e ideas en la sociedad y de la protección de aquellos que originan la información y de quienes la reciben.²¹²

De acuerdo con lo anterior, el derecho a la información es más amplio que la libertad de expresión, imprenta y opinión, pues aquel alberga la teoría tradicional sobre la libertad, pero en un sentido extenso, pues en primer lugar supone el derecho a informar, que no es sino la fórmula moderna de la libertad de expresión, y en segundo, el derecho a ser informado, referido fundamentalmente al público, a la colectividad, aspecto que engloba también el deber de

209. Resolución 59 (1) de la Asamblea General de Naciones Unidas. Londres, 14 de diciembre de 1946.

210. Sergio López Ayllón, *Democracia y acceso a la información*, Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral 9, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 23.

211. Alejandro Fuenmayor, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Costa Rica, Unesco, 2004; Sergio López Ayllón, *op. cit.*

212. Toby Mendel, *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, Quito, Unesco, 2009.

informar de los gobernantes.²¹³ Al respecto, Sergio López Ayllón señala que el derecho a la información consiste en:

que cualquier individuo puede, con relación al Estado, buscar, recibir o difundir –o no buscar, no recibir ni difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que este no le impida buscar, recibir o difundir –o no lo obligue a buscar, recibir o difundir– informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio.²¹⁴

La idea que principalmente subyace dentro de este concepto del derecho a la información es la de libertad negativa frente al Estado para que este no impida ciertas acciones. La libertad, en este sentido, implica la no interferencia de otros en las actividades del individuo. Cuanto más extenso es el ámbito de ausencia de interposición, más amplia es la libertad, pues este ideal de libertad concibe a la independencia individual como la primera de las necesidades modernas, de ahí que se le plantee como autorrealización y como no intervención, poniendo énfasis en la esfera privada y en los derechos de las personas, mismos que la sociedad debe respetar.²¹⁵

Por otra parte, Ernesto Villanueva entiende al derecho a la información desde dos perspectivas: en sentido amplio, y de conformidad con el artículo 19 de la DUDH, como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad;²¹⁶ es decir, como la garantía fundamental que toda persona posee para a) atraerse de información, b) informar y c) ser informado. Asimismo, el autor en cita sostiene, tomando como referencia una determinación de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia, que tal derecho se caracteriza por ser de doble vía, en virtud de que incluye tanto al sujeto activo (quien informa), como al sujeto pasivo (receptor del mensaje informativo). Por otro lado, en sentido estricto, el derecho en análisis se comprende como la prerrogativa de las personas para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como entes obligados por razones de interés público. Este último sentido, advertido por el autor, alude a una de las vertientes del derecho a la información: el derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública es aquel que se tiene para “acceder a la información que está en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública”,²¹⁷ reconocido por los sistemas internacionales,

213. María Alicia Junco, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, México, Porrúa, 2003, p. 9.

214. Sergio López Ayllón, *op. cit.*, p. 29.

215. Benjamin Constant, “De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos”, *Revista de Estudios Públicos*, núm. 59, 1995.

216. Ernesto Villanueva, *op. cit.*

217. Dante Negro, “Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región”, en *Taller de alto nivel. Acceso equitativo*

regionales y nacionales como un derecho humano fundamental para la construcción de la ciudadanía y vital para el funcionamiento y la preservación del sistema democrático, en tanto la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa que permiten informar a la población sobre las acciones del gobierno que se adoptan en ejercicio de la acción política,²¹⁸ así como para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado, el secretismo, luchar contra la corrupción y favorecer la realización de otros derechos humanos.²¹⁹

Esta relación entre información y democracia es particularmente importante, ya que si en su sentido más amplio la libertad y el derecho a la información tienden a generar garantías de protección frente al Estado, limitando la interferencia de este sobre la esfera de derechos y libertades del individuo, el derecho de acceso a la información pública asume además que la autodeterminación del individuo y el ejercicio pleno de su papel de agente y de ciudadano solo puede concretarse a partir de propiciar condiciones que sirvan de base para su participación activa y constante en las decisiones que le afectan directamente de forma individual o como parte de un colectivo. En este sentido, una participación significativa en el proceso democrático requiere de actores informados, que puedan ejercer un control eficaz sobre el gobierno y que ejerzan sus derechos humanos de manera informada.

De lo antes señalado se desprende que la información es precondition para el ejercicio de los derechos políticos, en tanto constituye una de las libertades básicas dentro de un régimen democrático,²²⁰ mismas que O'Donnell y Dahl²²¹ identifican como componentes esenciales de la ciudadanía política²²² y que hacen posible la realización de elecciones limpias, institucionalizadas e inclusivas.²²³

a la información pública, Guatemala, OEA, 27 y 28 de agosto de 2014, p. 64. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_guatemala_2014_publicacion.pdf

218. Julieta Rossy y Javier Moro, *op. cit.*, p. 83.

219. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington D.C., OEA, 2012.

220. Un régimen político se refiere a las instituciones que regulan la lucha por el poder (estructura organizativa del poder político) y condiciona el modo de formación de la voluntad política; es decir, se identifica con los patrones formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno. Un régimen en su versión democrática se asocia a elecciones limpias y a una apuesta inclusiva y universalista de derechos y libertades.

221. Guillermo O'Donnell, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre democracia*, Nueva York, PNUD, 2015, pp. 23-24; Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, México, Paidós, 2008, pp.264-269.

222. O'Donnell afirma que la ciudadanía política es un "estatus legalmente definido asignado, como parte y consecuencia de la apuesta democrática, a casi todos los que habitan un estado que incluye un régimen basado en elecciones limpias, institucionalizadas e inclusivas" (*ibid.*, pp. 28-29), este estatus es el resultado de la conjunción de diversas características: empowering (potencialmente facultante para que las y los ciudadanos hagan uso de sus derechos de participación), adscriptiva (pertenecer a los individuos por haber nacido en un territorio o por vía de descendencia), limitadamente universalista (se asigna a todos los adultos dentro de un territorio determinado), formal (en tanto es el resultado de normas legales), pública (emana de leyes que cumplen con los principios de publicidad, accesibilidad y universalidad en la titularidad de los derechos) e igualitaria (en tanto genera un espacio de igualdad sancionada legalmente).

223. Aunque cabe advertir que tales libertades y derechos representan solo una de las bases o el con-

De igual manera, la información se vincula al uso de los instrumentos de rendición de cuentas (*accountability*) que son característicos de los Estados democráticos²²⁴ y que se pueden clasificar en verticales (electorales), horizontales y sociales. En términos generales, el *accountability* vertical se traduce en un mecanismo de control político del gobierno a través del voto de los gobernados, partiendo de la lógica de las elecciones periódicas como herramienta para evaluar las acciones pasadas de los gobiernos (como evaluación o control retrospectivo) o futuras (como criterio prospectivo de selectividad de políticas o políticos).²²⁵ Se caracteriza por ser periódico y acorde a un calendario electoral, en el cual la ciudadanía ejerce un poder de recompensa o castigo al gobernante y su partido político en los siguientes comicios.²²⁶ Entre los elementos que integran al *accountability* vertical,²²⁷ la información representa un componente fundamental capaz de otorgar conocimiento a los ciudadanos para la toma de decisiones racionales respecto de la gestión de sus gobernantes. La existencia de fuentes de información independientes,²²⁸ la información completa y veraz²²⁹ y un nivel alto e igualitario de recursos cognitivos²³⁰ integran la calidad democrática y son condiciones centrales para el aseguramiento efectivo de este tipo de *accountability*.

Sin embargo, y partiendo de lo anterior, cabe destacar que en las democracias contemporáneas el rol de la información no se limita al ejercicio del control poliárquico-electoral y del *accountability* vertical, sino que se encuentra asociado al ejercicio de otros tipos de rendición de cuentas. En primer lugar, la información puede significar un importante puente entre el *accountability* vertical y el horizontal. En términos generales, la rendición de cuentas horizontal se articula como un mecanismo de control del gobierno a partir de la existencia de un sistema legal (*Rule of Law*) que, por un lado, controle y legitime los actos del poder del Estado mediante la sujeción de estos a normas válidas; y que, por el otro, establezca instituciones y actores colectivos capaces de regular la conducta de los gobernantes mediante la división de poderes y la interpenetración parcial de agencias con facultades asignadas de control.²³¹ En el contexto del derecho de acceso a la información pública, el

junto mínimo que deben considerarse como condiciones para celebrar elecciones limpias (Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, 2015).

224. *Ibid.*

225. Daniel Vázquez, "La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo", en *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*, México, Flacso-México, 2007, p. 336.

226. Leonardo Morlino, *Democracia y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2009, p. 268.

227. Sus elementos son tres: elecciones libres, una variedad de opciones programáticas e información completa y veraz (Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 336).

228. Leonardo Morlino, *op. cit.*, p. 272.

229. Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 341-342.

230. Daniel Levine H. y José Enrique Molina, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 45, abril de 2007, p. 24.

231. Se refiere a una red o sistema de agencias estatales con autoridad legal para interactuar con otras, cuyo propósito es emprender medidas de control, vigilancia y sanción de acciones (o inacciones) que constituyan transgresiones ilegales o corrupción dentro de la lógica de la división de poderes, y de facultades de vigilancia, prevención y sanción que agencias específicas tienen debidamente atribuidas. Asimismo, dentro de este concepto se enmarcan los distintos procesos que se detonan

accountability horizontal es un relevante generador de información que se torna públicamente disponible, ya que las relaciones entre las instituciones de balance producen significativos flujos de información en virtud de que es legalmente obligatorio y porque un indebido silencio puede provocar medidas de control. Asimismo, algunas agencias asignadas tienen facultades para *hurgar* en los ámbitos más recónditos de las agencias que tutelan y arrojar información relevante para que la sociedad civil pueda emprender acciones legales o políticas en contra del Estado.²³²

Si bien la rendición de cuentas no significa o equivale a la transparencia o acceso a la información pública,²³³ sí es importante tomar en consideración el papel fundamental que esta prerrogativa supone para el ejercicio informado de los derechos políticos y del establecimiento de una ciudadanía política más fuerte dentro del esquema democrático. Al respecto, Levine y Molina²³⁴ hacen hincapié en que la información es un factor trascendental para medir la calidad democrática en un Estado, ya que esta depende directamente de la medida en que los ciudadanos puedan alcanzar un mayor y más igualitario nivel de información (*enlightened understanding* o comprensión ilustrada, en términos de Dahl). Mientras más igualitaria y abundante sea la distribución de recursos cognitivos, más probable será que las decisiones políticas de la ciudadanía estén acordes con sus intereses y que sea más capaz de considerar las consecuencias potenciales de tales decisiones.

En segundo lugar, y como ya se señaló brevemente líneas arriba, la existencia de entidades, órganos o agencias de vigilancia y/o control dentro de la dinámica del *accountability* horizontal contribuye a producir información sobre las acciones y decisiones tomadas por las autoridades públicas, misma que queda (o debería quedar) disponible para que cualquier ciudadano o la sociedad civil organizada pueda evaluar la actividad estatal, permitiendo la conformación de mecanismos no institucionalizados de rendición de cuentas, esto es, la *accountability* social. Esta se define así:

mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control.²³⁵

con motivo de estas interacciones y que conllevan dos dimensiones específicas: *answerability* (obligación de informar y justificar actos u omisiones) y *enforcement* (capacidad de sanción) (O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, abril, 2001, pp. 24-26; Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI, 2008).

232. Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, 2001, pp. 24-26.

233. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, "La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos", en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), México, CIDE, 2008, p. 8.

234. Daniel Levine y José Enrique Molina, *op. cit.*, p. 24.

235. Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, "Accountability social: la otra cara del control", en *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruz-

La información es uno de los principales insumos para evaluar, ejercer presión política y en su caso poner en marcha mecanismos institucionales de control sobre los diversos órganos o actores estatales, de ahí que un acceso efectivo sea fundamental para supervisar a las autoridades públicas. La transparencia y el acceso a la información pública han sido cruciales para asegurar la realización de auditorías sociales, comprometer a los ciudadanos en las actividades de vigilancia y permitir la participación en las decisiones públicas, reforzando la construcción y profundización de la democracia, y disminuyendo prácticas nocivas como la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad.

Por último, y con base en lo anterior, un acceso eficaz a la información pública puede ser de vital trascendencia para que la ciudadanía tenga conocimiento sobre sus derechos humanos. Por un lado, porque es obligación de los Estados promover una cultura de los derechos, lo que significa dar a conocer información sobre cuáles son y qué medios se tienen para exigirlos y hacerlos valer frente a las autoridades e incluso frente a otros particulares o grupos; por el otro, la información es un importante recurso para advertir los avances o deficiencias respecto del cumplimiento de las obligaciones que el DIDH atribuye a los Estados respecto a la diversidad de derechos plasmados en cada uno de los tratados o convenciones internacionales de derechos humanos. El conocimiento de tales datos por parte de la sociedad civil organizada y de la población en general es un factor invaluable al emprender acciones de exigencia frente a políticas estatales que pueden vulnerar, por acción u omisión, los derechos de las personas.

Derivado de lo señalado en este apartado, es evidente que la información tiene una relevancia sustancial en el marco de las sociedades democráticas contemporáneas, fungiendo como un derecho de acceso a otros derechos y a la activación de mecanismos de rendición de cuentas. Esto, como se verá en los apartados siguientes, ha resultado fundamental en el reconocimiento de su valor y en que los mandatos internacionales en la materia lo incluyan dentro de las normas que integran al DIDH.

3.3 El derecho de acceso a la información pública en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El DIDH es una rama del derecho internacional público que cuenta con características particulares, en razón de que los tratados sobre derechos humanos tienen una naturaleza especial que requiere replantear la aplicación de la teoría general que el derecho internacional público observa para regular las relaciones entre los Estados y los organismos internacionales.²³⁶ El DIDH tiene una naturaleza distinta en la medida en que, si bien los tratados son firmados por los Estados, los derechos y las obligaciones que se derivan de ellos son en bene-

zotti y Catalina Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Temas, 2001, p. 32.

236. Gabriela Rodríguez Huerta, "Normas de responsabilidad internacional de los Estados", en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara (coords.) México, Fontamara-UIA-American University, 2004, p. 59.

ficio de los individuos que integran cada una de las naciones firmantes, atendiendo al objetivo básico y primordial que es la protección de la persona.²³⁷ En este sentido, los referidos tratados habrán de considerarse no como un medio para equilibrar recíprocamente intereses entre los Estados, sino para el establecimiento de un orden público común que tiene en el centro de su actividad a los seres humanos que pueblan cada uno de los territorios de los Estados firmantes, a través de la adopción de un conjunto de obligaciones positivas y negativas.²³⁸

Dada su naturaleza especial, el DIDH se encuentra integrado por instituciones y órganos de diversa índole que encuentran sus fuentes (*corpus iuris*)²³⁹ dentro de una variedad de sistemas, los cuales operan en muchas ocasiones simultáneamente. De acuerdo con O'Donnell,²⁴⁰ la tipología de los instrumentos internacionales parte de tres categorías: a) las grandes declaraciones de 1948, b) los grandes tratados universales y regionales, y c) los demás instrumentos sobre derechos humanos. En la práctica, estas fuentes se interconectan y operan de forma conjunta, de ahí que para poder hallar con mayor claridad las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, es importante realizar una lectura transversal de las obligaciones expresadas en las distintas fuentes que componen tanto al Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH), como a los sistemas regionales.

Entonces, para estar en posibilidad de construir un estándar sobre el derecho humano de acceso a la información pública es necesario leerlo por menorizadamente dentro de los distintos sistemas que componen al DIDH. A continuación se realiza un breve esbozo del desarrollo del derecho al acceso a la información pública en el SUDH y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

56

56

3.3.1 El Sistema Universal de Derechos Humanos

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuenta con órganos de distinta naturaleza, dentro de los cuales se puede identificar un grupo que, por abordar temas específicos con enfoque de derechos humanos o tener por objetivo la instrumentación de mecanismos de protección, constituye el denominado Sistema Universal de Derechos Humanos²⁴¹ (SUDH). Este se encuentra integrado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), los órganos de tratados y los órganos de la Carta.

237. Sandra Serrano, *op. cit.*, 2016, p. 28.

238. Gabriela Rodríguez, *op. cit.*, pp. 62-65.

239. El *corpus iuris* de los Derechos Humanos es un aporte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que "está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)" (Corte Interamericana de Derechos Humanos [CoIDH]), Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 24 septiembre de 1999, párr. 115).

240. Daniel O'Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, México, OACNUDH y TSJDF, 2012, p. 55.

241. Sandra Serrano, *op. cit.*, 2016, p. 50.

La OACNUDH tiene como función principal articular las actividades de derechos humanos de toda la organización, así como establecer vínculos con los Estados miembro a fin de que cumplan con sus obligaciones en la materia, proporcionando apoyo técnico para la ejecución de sus funciones. Los órganos de tratados, por su parte, son aquellos comités de expertos independientes que examinan los informes de los Estados parte sobre la aplicación de las disposiciones de los tratados fundamentales de derechos humanos, es decir, desempeñan varias funciones relacionadas con la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones que los Estados contraen al adherirse a un tratado de derechos humanos.²⁴² Por último, los órganos creados con base en la Carta de las Naciones Unidas son el Consejo de Derechos Humanos y los procedimientos especiales. El primero fue creado como un órgano subsidiario directamente de la Asamblea General²⁴³ y es el principal ente intergubernamental de la ONU encargado de los derechos humanos, el cual se ocupa de sus violaciones, incluidas las graves y sistemáticas, así como de promover la coordinación eficaz y la incorporación de los derechos humanos en la actividad general del sistema de Naciones Unidas. Por su parte, los procedimientos especiales son mecanismos diseñados con la finalidad de examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente acerca de las violaciones a los derechos humanos en un país o territorio determinado (mandato por país), o sobre un fenómeno importante relativo a dichas violaciones en todo el mundo (mandatos temáticos).²⁴⁴

En lo que respecta al derecho de acceso a la información pública, líneas arriba se dijo que el punto de partida de su institucionalización²⁴⁵ en el DIDH es la libertad de información reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 59 (1), y posteriormente por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual estipula textualmente que "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".²⁴⁶ En términos muy similares, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su numeral 19, estableció la protección del derecho a buscar y recibir información.²⁴⁷

242. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Ginebra, Naciones Unidas, 2012.

243. Sandra Serrano, *op. cit.*, 2016, p. 52.

244. OACNUDH, *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos. Un manual para la sociedad civil*, Ginebra, Naciones Unidas, 2008, pp. 75-107.

245. De acuerdo con Ansolabehere, los derechos humanos representan la respuesta institucional para superar la "fragilidad humana", a través de procesos de racionalización plasmados en instituciones y que reflejan las relaciones de poder entre los órganos públicos y los actores sociales, a partir de las cuales se conciben pactos que cumplen parcialmente las demandas de individuos y organizaciones (Karina Ansolabehere, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), México, CISAN-FLACSO-México, 2011, pp. 19-41).

246. ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948, p. 2.

247. "2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Asimismo, en sus Observaciones Generales, el Comité de Derechos Humanos ha realizado algunas consideraciones en torno al derecho de acceso a la información. En 1983, durante el 19° periodo de sesiones, emitió la Observación General no. 10 sobre el artículo 19 del PIDCP, el cual en su párrafo segundo señala: “[...] la protección del derecho de expresión, que comprende no solo la libertad de ‘difundir informaciones e ideas de toda índole’ sino también la libertad de ‘buscarlas’ y ‘recibirlas’, ‘sin consideración de frontera’, y por cualquier procedimiento de su elección”.²⁴⁸ No obstante, dicha observación no era muy explícita respecto de los alcances del derecho, ni lo destacaba como fundamental y autónomo. En virtud de lo anterior, y toda vez que el acceso a la información se volvió crucial debido a los cambios democráticos y tecnológicos sucedidos a nivel mundial, en su 102° periodo de sesiones el Comité se empeñó en reemplazar el contenido y alcances de la Observación General no. 10, a fin de adecuarla a los tiempos recientes. La Observación General no. 34 del Comité de Derechos Humanos versa, al igual que su predecesora, sobre el contenido del artículo 19 del PIDCP, con la significativa diferencia de contener un apartado específico sobre el derecho de acceso a la información, las obligaciones de los Estados frente al mismo, así como sus alcances.²⁴⁹ De esta manera el Comité abonó al establecimiento de algunas obligaciones en la materia que permiten tener un poco más de claridad respecto del contenido del derecho.

En marzo de 1993, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante su resolución 1993/45, creó la Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información, la cual desde 1998 –a través del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión– ha reiterado que el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder de las autoridades estatales está protegido por el artículo 19 del PIDCP, que es un derecho autónomo²⁵⁰ y que se sustenta en una serie de principios que lo rigen. Asimismo, durante su Informe Anual a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para el año 2000 dejó en claro que la fundamental importancia del derecho de acceso a la información obedecía no solo a su papel trascendental para la democracia y la libertad, sino también para el ejercicio del derecho a la participación y para la realización del derecho al desarrollo.²⁵¹

248. Comité de Derechos Humanos (CCPR por sus siglas en inglés), *Observación General No. 10, Libertad de Opinión (Artículo 19 del PIDCP)*, Ginebra, Naciones Unidas, 1983, párr. 2.

249. CCPR, *Observación General No. 34, Artículo 19 Libertad de Opinión y Libertad de Expresión*, Ginebra, Naciones Unidas, 2011, párr. 18-19.

250. “El Relator Especial no ha cesado de afirmar que el derecho a buscar y recibir información no es simplemente un aspecto del derecho a la libertad de opinión y expresión, sino una libertad por derecho propio” (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas [OHCHR], *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27 de la Comisión de Derechos Humanos*, Ginebra, Naciones Unidas, 1998, párrs. 11).

251. “El Relator Especial desea reafirmar una vez más que el derecho a buscar, recibir y distribuir información no es sólo un corolario de la libertad de opinión y expresión, sino un derecho en sí mismo, uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas. Se trata también de un derecho que dota de contenido al de participación, que a su vez se considera fundamental, por ejemplo, para el ejercicio del derecho al desarrollo” (OHCHR, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la libertad de expresión. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad*

Un antecedente destacable, originado en el contexto del citado informe, fue el respaldo que el Relator Especial dio a la Declaración de Principios elaborada por la organización no gubernamental Article 19, documento que constituye una base sobre la cual los Estados deben construir sus leyes y normas en materia de acceso a la información pública.²⁵²

Un aspecto a considerar es que el trabajo del Relator Especial de Naciones Unidas acerca del derecho a la información y sus criterios adoptados a partir de los informes anuales ha recibido el apoyo de los distintos mandatos oficiales sobre la libertad de expresión establecidos por otros organismos intergubernamentales.²⁵³ Durante el encuentro realizado por Article 19 en Londres los días 25 y 26 de noviembre de 1999, se adoptó la primera Declaración Conjunta de tres importantes preceptos en libertad de expresión,²⁵⁴ de la cual se desprendió un pronunciamiento respecto del derecho a la información: la libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno efectúa en su nombre, sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno.²⁵⁵

En diciembre de 2004, los citados relatores y representante ampliaron los términos de sus acuerdos sobre el derecho a la información, manifestando:

El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones.²⁵⁶

Tal declaración conjunta no solo reafirmó las principales órdenes de protección y vigilancia, sino que significó un considerable desarrollo de los contenidos específicos del derecho y de las obligaciones positivas y negativas que los Estados deben observar para su pleno ejercicio. Asimismo, se explican los contenidos mínimos de este derecho según la doctrina y la jurisprudencia regional,

con la resolución 1999/36 de la Comisión, Ginebra, Naciones Unidas, 2000, párr. 42).

252. "El Derecho del Público a Saber: Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información", de Article 19, es un documento que consta de nueve principios que deben observarse en la construcción de la legislación en materia de acceso a la información (*Article 19, El derecho del público a saber. Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información*, Londres, Article 19, 1999).

253. Toby Mendel, *op. cit.*, p. 16.

254. Los funcionarios que participaron fueron el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en la cuestión de la libertad de los medios de comunicación (OSCE) y el Relator Especial sobre la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA).

255. OHCHR, *op. cit.*, 2000, anexo 1.

256. CIDH, Declaración Conjunta, Washington D.C., OEA, 2004, párr. 11. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

presentando algunas decisiones internas que se sustentan como buenas prácticas en materia de acceso a la información.²⁵⁷

3.3.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El SIDH, por su parte, está compuesto por dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). La primera es un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA) creada durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, en 1959, mediante la resolución número VIII y cuyo estatus fue reforzado por la reforma a la Carta de la OEA que introdujo el Protocolo de Buenos Aires en 1967, y por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).²⁵⁸ Por su parte, la CoIDH se estableció el 18 de julio de 1978 al entrar en vigencia la CADH y se trata de una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana.²⁵⁹

En 1948, los Estados americanos adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), la cual contempló en su artículo IV el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio. Posteriormente, en 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual en su numeral decimotercero expresó el derecho a la información que toda persona tiene.²⁶⁰

La CIDH, a partir de la década de los noventa, planteó una serie de iniciativas de carácter temático, complementaria a los informes de países.²⁶¹ En octubre de 1997, durante su 97 período de sesiones, creó la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, con el firme propósito de estimular la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento, de expresión, de información y de opinión.²⁶² En octubre del año 2000, la CIDH aprobó la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, elaborada por la citada Relatoría Especial y en cuyos principios 3 y 4 señala:

257. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 4.

258. Felipe González Morales, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos", en *Anuario de Derechos Humanos, Chile, Centro de Derechos Humanos-Facultad de Derecho, Universidad de Chile*, 2009, p. 36.

259. Carlos María Pelayo Möller, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México, CNDH, 2011, p. 44.

260. "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección" (OEA, Art. 13, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, 1969).

261. Felipe González Morales, *op. cit.*

262. Un aspecto a considerar sobre tal Relatoría es que, a diferencia de otras que cuentan con un perfil considerablemente más bajo debido a los recursos limitados de los que dispone, esta tiene recursos propios, la encabeza un Relator de tiempo completo y posee su propio *staff*, lo cual ha motivado que dicha Relatoría lleve a cabo tareas de mayor envergadura que las demás (Felipe González Morales, *op. cit.*).

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.²⁶³

En múltiples ocasiones, y con motivo de sus informes anuales, la Relatoría ha interpretado y reiterado que el artículo 13 de la CADH contiene un derecho de acceso a la información en poder del Estado y que todas las personas pueden solicitar y recibir documentación e información preservada en los archivos públicos, o procesada por el Estado, lo cual contempla toda la información contenida en fuentes públicas o gubernamentales.²⁶⁴

En el marco de la OEA, tanto los órganos políticos como los del sistema Interamericano de protección han aportado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social. En este sentido, desde 2003 la Asamblea General ha emitido una serie de resoluciones específicas para el derecho de acceso a la información, de las cuales sobresale la del año 2006 y por medio de la cual se instó a los Estados a que respeten el acceso a la información pública de todas las personas, y a adoptar medidas para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.²⁶⁵

En el contexto del Sistema Interamericano cabe destacar el que seguramente es uno de los avances más destacables en torno a este derecho en la región: la sentencia de la CoIDH en el caso Claude Reyes y otros vs Chile, del 19 de septiembre de 2006, en la que la Corte acogió varios de los alegatos señalados por la CIDH e incorporó a la misma diversos estándares que se venían desarrollando tanto por la Relatoría como por otros órganos del SUDH y de algunos otros mandatos regionales de protección de los derechos humanos. De esta manera, con la referida sentencia, por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho de libertad de pensamiento y expresión. Al respecto, la citada sentencia refiere:

En este sentido la Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad

263. CIDH, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, Washington, D.C., 2000, p. 2.

264. CIDH, *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, D.C., OAE, 2007, p. 15.

265. *Ibid.*, p. 14.

de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". Al igual que la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y a recibir información.

En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.²⁶⁶

62

62

Con lo anterior la Corte perfiló extensamente el carácter legítimo de las restricciones sobre el derecho a la información, las que deben estar dispuestas por la ley, con la finalidad de proteger los intereses reconocidos bajo la CADH y deben ser apenas las necesarias para proteger dichos intereses en una sociedad democrática.²⁶⁷

A partir de la sentencia antes citada, los órganos del SUDH y del SIDH empiezan a generar un amplio consenso sobre la existencia y características del derecho a la información en poder del Estado. Prueba de lo anterior es que, con base en la decisión tomada por la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes*, el 19 de diciembre de 2006 se expide una nueva Declaración Conjunta de los principales relatores y representantes de mandatos sobre la libertad de expresión,²⁶⁸

266. CoLDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, párrs. 76-77.

267. La CoLDH sentenció unánimemente que el Estado del caso, Chile, había violado el derecho garantizado por el artículo 13 de la Convención, por lo cual requirió que el país sentenciado no solo proporcionara la información a las víctimas, les compensara y publicara la sentencia, sino también que adoptara las medidas necesarias mediante la legislación nacional para poner en vigencia el derecho a la información, e incluso capacitara a los funcionarios públicos sobre este derecho (*Toby Mendel, op. cit.*, p. 16).

268. Ambeyi Ligabo, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la ONU; Miklos Haraszti, repre-

de la cual sobresale que los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información.²⁶⁹

Algunos otros documentos han servido de fundamento para construir el estándar del derecho de acceso a la información en el contexto interamericano, entre los cuales cabe destacar particularmente los Principios de Lima, los Principios de Johannesburgo y la Declaración de Chapultepec, mismas que la Asamblea General de la OEA tomó en cuenta al emitir sus resoluciones relacionadas con el “acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia”.²⁷⁰

Un muy significativo avance en el ámbito interamericano respecto del derecho de acceso a la información ha sido la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información, coordinado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES.2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General. Dicha ley establece con claridad la definición, alcance y finalidades del derecho de acceso a la información, su interpretación, las medidas para promover la apertura, excepciones y apelaciones, así como aquellas relativas a su promoción y cumplimiento. El valor que dicho documento aporta a los Estados para la consolidación de la legislación en materia de acceso a la información pública es significativo, pues les establece una pauta para evitar la arbitrariedad y discrecionalidad tratándose de este importante derecho.

Por último, el 27 de noviembre de 2023 la CoIDH dictó una sentencia a través de la cual declaró la responsabilidad internacional de la República del Ecuador por la violación a diversos derechos humanos en perjuicio del señor Julio Rogelio Viteri Ungaretti y su familia.²⁷¹ Lo anterior, motivado por la imposición de

sentante de Libertad de los Medios de la OSCE; Ignacio J. Álvarez, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA; Faith Pansy Tlakula, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CADHP.

269. CIDH, Declaración Conjunta, Washington, D.C., OEA, 2006. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>

270. CIDH, *op. cit.*, 2007, p. 30.

271. “La Corte concluyó que el Ecuador es responsable por la violación: a) del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión reconocido en los artículos 13.1 y 13.2 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento; b) del derecho a la libertad personal a no ser sometido a detención arbitraria y a recurrir ante un juez sobre la legalidad de la detención, reconocidos en los artículos 7.1, 7.3 y 7.6 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento; c) del derecho a la estabilidad laboral, con base en el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 13.1, 13.2 y 1.1 de la misma, y d) del derecho permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, con base en el artículo 23.1.c) de la Convención Americana, en relación con los artículos 13.1, 13.2 y 1.1 de la misma, todos ellos en perjuicio del señor Julio Rogelio Viteri Ungaretti. Además, el Estado es responsable por la violación del artículo 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 13.1, 13.2 y 1.1 de la misma, en perjuicio de la señora Ligia Rocío Alarcón Gallegos. Asimismo, este Tribunal determinó la violación de los derechos de circulación y de residencia, a la integridad personal y a la protección a la familia, consagrados en los artículos 22, 5.1 y 17 de la Convención, en relación con su artículo 1.1, así como una afectación a su proyecto de vida, en perjuicio del señor Viteri, Ligia Rocío Alarcón Gallegos, y Rogelio Sebastián y Michelle Rocío, ambos Alarcón Gallegos, y Rosa María Gallegos Pozo. Finalmente, dictó la responsabilidad del Estado por la violación del derecho a la niñez, consagrado en el artículo 19 de la Convención, en relación con su artículo 1.1, en perjuicio de Rogelio Sebastián y Michelle Rocío, ambos Alarcón Gallegos” (CoIDH, Caso Viteri Ungaretti y otros contra Ecuador, Sentencia del 27 de noviembre de 2023.

cuatro sanciones de arrestos de rigor, así como diversas represalias que el citado Estado emprendió en su contra debido a la denuncia de presuntos hechos de corrupción ocurridos en las Fuerzas Armadas. La mencionada sentencia es un precedente importante para la configuración del marco obligacional del derecho humano de protección de denunciantes de corrupción, mismo que forma parte de la libertad de expresión y del derecho a la información.

Partiendo de estos preceptos, la CoIDH determinó que la ausencia de mecanismos de denuncia adecuados y de mecanismos de protección de denunciantes de actos de corrupción constituye una violación a la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivo el derecho a la libertad de expresión. Los actos de corrupción son asuntos de interés público, por lo que el ejercicio de la libertad de expresión sin sujeción a responsabilidades ulteriores goza de una protección especial en atención a su importancia en el debate democrático. Cabe resaltar que la citada sentencia representa el primer pronunciamiento de la CoIDH respecto de la protección de denunciantes de actos o hechos de corrupción, lo que configura un importante precedente en la materia y en la construcción de los estándares para la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de protección de denunciantes.

3.4 Los estándares internacionales del derecho de acceso a la información pública

Como se ha visto, el derecho a la información ha tenido una presencia constante en la mayoría de las fuentes del DIDH, sin embargo, sus alcances han mostrado un desarrollo lento y paulatino que en los últimos años ha observado un avance fundamental, sobre todo a partir del reconocimiento que los organismos de derechos humanos internacionales han plasmado en sus informes anuales, observaciones generales, opiniones consultivas, sentencias, entre otros.

El trabajo de los órganos de los sistemas Universal e Interamericano ha sido trascendental para el avance de estándares del derecho a la información pública, especialmente desde la sentencia del caso Claude Reyes. No obstante, no se pasa por alto que a pesar del progreso del DIDH en la fijación de estándares, todavía hay muchos espacios por llenar en las interpretaciones de los órganos internacionales, ya que la jurisprudencia internacional no es estática, sino dinámica.²⁷²

3.4.1 Derechos y subderechos. El desempaque del derecho a la información

Los derechos humanos están constituidos por múltiples atributos, los cuales, tomando como base la propuesta esbozada por Serrano y Vázquez, pueden denominarse como subderechos.²⁷³ Estos se definen como “los factores integrantes de cada uno de los derechos humanos, algunos puntualmente precisados

272. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 49.

273. En lo subsecuente se utilizará de forma indistinta componentes o subderechos.

en los tratados y otros, fruto del desarrollo del *corpus iuris*. En consecuencia, se trata de una lista abierta para satisfacer las necesidades que los cambios políticos, sociales y económicos imponen a las personas”.²⁷⁴ Los subderechos se construyen a partir del DIDH, sin embargo, no se encuentran expresados de manera evidente, sino que deben ser contruidos con las diversas fuentes que integran el *corpus iuris* de los derechos humanos.

Con base en lo anterior y tomando en consideración que la desagregación de derechos depende del objetivo que se persigue en cada caso concreto,²⁷⁵ podemos advertir, respecto del derecho a la información, lo siguiente: la mayoría de las declaraciones y convenciones de derechos humanos coinciden en afirmar que se deriva de la libertad de expresión, la cual contempla la potestad de toda persona de buscar, recibir o difundir información.²⁷⁶ Las grandes declaraciones de derechos humanos del SUDH y del SIDH retoman el sentido amplio del derecho a la información, basado primordialmente en una trilogía de libertades que Villanueva²⁷⁷ plantea como los aspectos que comprende dicho derecho. Siguiendo al autor en cita, la libertad de buscar se identifica con el derecho a atraerse información, mismo que incluye dos vertientes: el acceso a los archivos, registros y documentos públicos; y la decisión de que medio se lee, escucha o contempla. Por cuanto hace a la libertad de recibir, se vincula con el derecho a ser informado, mismo que considera las facultades de recibir información objetiva y oportuna, recibir información completa y recibir información sin exclusión o discriminación. Por último, la libertad de difundir se asocia al derecho a informar, que comprende las libertades de expresión y de imprenta, así como la constitución de sociedades y empresas informativas.

Por su parte, la Observación General No. 34 profundiza en las diversas categorías o manifestaciones del derecho a la información. Para el Comité de Derechos Humanos, el multicitado derecho comprende: a) el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos y que abarca a todos aquellos registros de que disponen los organismos o entidades públicas, con independencia de la forma en que se encuentre almacenada la información, su fuente y fecha de producción, entendiéndose que tal derecho puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones públicas; b) el derecho de los medios de comunicación a tener acceso a los asuntos públicos; c) el derecho del público en general a que los medios de comunicación proporcionen datos sobre sus actividades; d) el derecho de acceder y verificar si existen datos personales en posesión de entes públicos o privados, y en su caso, e) el derecho para poder rectificarlos;²⁷⁸ finalmente, f) el derecho a la información de las personas acusadas de delitos.²⁷⁹

274. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 54-55.

275. *Ibid.*

276. En términos similares los artículos 19 de la DUDH, 19 del PIDCP, IV de la DADDH y 13.1 de la CADH establecen el derecho a buscar, recibir y difundir información.

277. Ernesto Villanueva, *op. cit.*, p. 65.

278. De conformidad con la Observación General No. 16 del Comité de Derechos Humanos y con relación al artículo 17 del PIDCP.

279. CCPR, 2011, párr. 18.

Partiendo de la teoría jurídica del derecho a la información, sus elementos constitutivos son: el derecho de acceso a la información pública, el derecho de acceso a la información personal y la protección de datos personales. El primero involucra el derecho que tiene toda persona para solicitar acceso a la información bajo el control del Estado. Asimismo, ampara el derecho a recibir tal información y la consecuente obligación positiva estatal de suministrarla; es decir, tal derecho implica, por un lado, la libertad de buscar y recibir información, misma que ha sido planteada por las diversas fuentes que integran el DIDH (dimensión individual),²⁸⁰ por el otro, establece la posibilidad de que la persona que accede a la información en poder del Estado pueda hacerla circular en la sociedad para que la conozca, acceda a ella y la valore (dimensión social).²⁸¹ El segundo implica el derecho de toda persona a “acceder a la información sobre sí misma o sobre sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados”.²⁸² Por último, el derecho a la protección de datos personales refiere a los mecanismos de garantía derivados del *habeas data*,²⁸³ que permiten a la persona titular del dato la oportunidad de modificar, anular o rectificar la información sobre sí misma que se encuentre contenida en bases de datos públicas o privadas, cuando se considere que la información puede tener efectos directos sobre el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, los bienes, o simplemente por tratarse de datos sensibles, falsos, tendenciosos o discriminatorios.²⁸⁴

Como es posible advertir, el derecho de acceso a la información puede configurarse de muy diversas formas, dependiendo del tipo de información y el titular del derecho. Sin embargo, el trabajo de los órganos del Sistema Interamericano ha sido trascendental para el establecimiento de estándares del derecho a la información pública, sobre todo después de la sentencia del caso Claude Reyes. Con base en lo antes referido, para analizar el diseño de los programas de política pública en materia de transparencia de la administración pública federal en México nos avocaremos a los estándares interamericanos del derecho de acceso a la información pública, mismos que han sido desarrollados por la CIDH a partir de un proyecto financiado por la Comisión Europea, el cual constituye uno de los documentos oficiales más completos y explícitos en la materia.²⁸⁵ Empero, no se pasa por alto que a pesar del progreso del SIDH

280. CoIDH, *op. cit.*, 2006, párr. 77

281. *Idem.*

282. CIDH, *op. cit.*, 2000, p. 2.

283. Recurso procesal diseñado para controlar la información personal contenida en bancos de datos, cuyo derecho implica la corrección, cancelación, y posibilidad de restringir o limitar la circulación de los mismos. En este sentido, y tomando en consideración la tipología de Néstor Pedro Sagúés, el *habeas data*, como medio de garantía de los datos personales y del derecho de “autodeterminación informativa”, adquiere una naturaleza aditiva, rectificadora, correctiva, reservadora, exclutoria y cancelatoria (en Marcia Muñoz, “Habeas Data”, en *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de Derecho Público y Política*, David Cienfuegos y María Carmen Macías [coords.], México. UNAM, 2006, p. 2).

284. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 24.

285. Se trata del documento preparado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 7 de marzo de 2011, titulado “El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano”.

en la fijación de estándares, también es necesario recuperar algunas iniciativas propias del Sistema Universal, sobre todo a partir de los informes anuales de los órganos supervisores y de sus observaciones generales.

El citado derecho se encuentra sustentado en dos principios, los cuales deben regir toda la gestión estatal: el de máxima divulgación y el de buena fe.²⁸⁶ El principio de máxima divulgación entraña el diseño de un régimen jurídico en el que la transparencia y el acceso a la información deben ser la regla general, por lo cual, el derecho de acceso a la información debe: i) estar sometido a un régimen limitado de excepciones, que debe ser interpretado de manera estricta; ii) la carga probatoria corresponde al Estado en caso de establecer una limitación, lo cual requiere que toda decisión negativa esté motivada, y iii) el derecho de acceso a la información tiene preeminencia en caso de conflicto de normas o falta de regulación.²⁸⁷ Como señala la carta de principios sobre la libertad de información de Article 19, este principio “encierra la razón de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información, y lo ideal es que esté consignado en la Constitución para dejar bien claro que el acceso a la información oficial es un derecho fundamental”.²⁸⁸

Por otro lado, el derecho en estudio se sustenta en el principio por el cual los sujetos obligados deben actuar de buena fe, es decir, interpretando la ley de manera tal que sirva para cumplir con los fines perseguidos por el derecho de acceso a la información (estricta aplicación, medios de asistencia, cultura de transparencia, actuación con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional).²⁸⁹

Por su parte, de acuerdo con la CIDH,²⁹⁰ los subderechos que integran al derecho humano de acceso a la información son los siguientes: i) derecho de respuesta a las solicitudes de información (transparencia pasiva), ii) derecho a un recurso para la satisfacción del derecho, iii) derecho a un recurso judicial idóneo y efectivo para combatir las negativas de información, iv) derecho a la transparencia activa, v) obligación de capturar o producir información, vi) derecho a una cultura de transparencia, vii) derecho a una implementación adecuada, que se encuentra constituida por dos elementos: apropiada gestión de archivos y documentos, y capacitación de servidores públicos, viii) obligación de adecuación normativa y ix) protección de servidores públicos o *whistleblowers*.

3.4.2 Obligaciones generales y elementos institucionales

Una vez identificados los diversos componentes del derecho, es menester abordar las obligaciones específicas insertas en cada uno de ellos. Las obligaciones en materia de derechos humanos son aquellas que “recorren a

286. ColDH, *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 230.

287. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 4.

288. Article 19, *op. cit.*, párr. 1.

289. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 4.

290. *Ibid.*

todos y cada uno de los derechos, las relaciones entre ellos y determinan la actividad estatal [...] son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación a la adopción de medidas y de legislación”.²⁹¹ Siguiendo a los autores en cita, esta dinámica permite pensar a los derechos humanos a partir de sus obligaciones, lo que hace posible establecer un “marco analítico general que examine los derechos de forma más completa”,²⁹² operacionalizándolos y traduciéndolos en herramientas analíticas que permitan su aplicación práctica y su exigibilidad. Así, las obligaciones pueden tener distinta naturaleza, dependiendo de la conducta que llevan implícita. Siguiendo las pautas de los autores antes citados, tales obligaciones pueden esquematizarse de la siguiente forma:

Tabla 1. Obligaciones en materia de derechos humanos

Obligaciones generales	Principios de aplicación	Elementos institucionales	Deberes
Respetar	Contenidos esenciales	Disponibilidad	Verdad-investigación
Proteger	Progresividad	Accesibilidad	Reparación
Garantizar	Prohibición de regresión	Calidad	Sanción
Promover	Máximo uso de recursos disponibles	Aceptabilidad	

Fuente: Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 50.

68

68

Siendo principalmente las obligaciones generales y los elementos institucionales los que se abordarán en relación con el derecho de acceso a la información pública dentro de las políticas en estudio, a continuación se explica brevemente en qué consisten.

Las obligaciones generales, conforme a la tipología antes expuesta, responden a su abundante uso en la dogmática y en la teoría, y se sustentan en la base de tres cuestiones: los objetivos respecto del derecho (mantener, realizar, mejorar), la conducta requerida para salvaguardar el derecho (negativa o positiva) y el momento de cumplimiento (inmediato o progresivo), de tal forma que a su vez abarcan las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover.²⁹³ Estas fueron abordadas de forma general en el primer capítulo, ya que se contemplan en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011.²⁹⁴

Por su parte, los elementos institucionales son obligaciones que constriñen la acción gubernamental al momento de diseñar la aplicación de los derechos y son fundamentales para la realización de los mismos.²⁹⁵ Siguiendo la línea propuesta por Serrano y Vázquez, dichos elementos son: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La disponibilidad implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos

291. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 49-50.

292. *Ibid.*, p. 50.

293. *Ibid.*, pp. 59-60.

294. Véase supra apartado 1.4 de este volumen.

295. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 83-84.

o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. La accesibilidad involucra la forma de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho se encuentren al alcance de todos, sin discriminación y con las posibilidades geográficas y económicas para acceder a ellos. La aceptabilidad refiere que el medio y los contenidos para concretar el derecho sean aceptados por las personas a quienes van dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, consecuentemente, la flexibilidad para modificarlos u adaptarlos. Por último, la calidad demanda que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho aseguren los requerimientos y propiedades necesarios para cumplir con su función.²⁹⁶

Respecto del estándar internacional sobre el derecho de acceso a la información pública y sus componentes, enseguida se desarrolla brevemente el contenido de cada uno de ellos. En primer lugar, la transparencia pasiva, que consiste en la posibilidad de las ciudadanas y los ciudadanos para solicitar a los órganos y entes públicos que les brinden información, sin necesidad de justificar las razones o motivos de su solicitud, lo cual entraña una obligación positiva para el Estado de entregar la información, o en su defecto, aportar razones legítimas y basadas en excepciones previamente establecidas en la norma para negarse a brindarla; esto es, una obligación de respuesta. En este sentido se trata de una obligación de garantía, en la cual el Estado debe establecer un procedimiento para las solicitudes de información y dar respuesta de manera oportuna, completa y accesible o exponer las razones legítimas que impidan el acceso, dentro de un plazo razonable. De ahí que los elementos institucionales de la transparencia pasiva sean:

- Disponibilidad de procedimientos para el acceso universal a la información pública y el derecho a la respuesta.
- Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las solicitudes de información.
- Acciones vinculadas con la calidad de las respuestas (oportunas, completas, debidamente fundadas y motivadas).

Por lo que respecta a la transparencia activa, engloba la obligación de las autoridades de generar información proactivamente, aun en ausencia de un requerimiento de información, la cual debe versar, al menos, sobre las actividades básicas de la institución o dependencia, así como de sus acciones y el uso de recursos públicos. Con base en lo anterior, se configura como una obligación de garantía, donde las autoridades y órganos públicos tienen el deber de publicar información de interés público de manera dinámica e incluso sin que medien solicitudes,²⁹⁷ es decir, se trata de una obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa.²⁹⁸ Sus características institucionales son:

296. *Ibid.*, pp. 84-89.

297. CIDH, *op. cit.*, 2004.

298. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 12.

- Disponibilidad de acciones para garantizar la máxima cantidad de información de interés público de forma proactiva y focalizada. Dicha información debe incluir al menos la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado, datos que requieran las personas para el ejercicio de otros derechos, la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier índole, así como los procedimientos para interponer quejas o consultas.
- Medidas para garantizar la accesibilidad física (en contextos que consideren el uso de tecnologías o la ausencia de estas) y sin discriminación (en formatos y lenguajes diversos) de la información.
- Acciones vinculadas con la calidad de la información que se genera.

Finalmente, el estándar señala la necesidad de establecer el subderecho a un recurso administrativo y judicial. Dicha obligación se sustenta en el derecho a la tutela efectiva de los derechos humanos, la cual exige diseñar los medios para hacer *eficaz* a todo derecho, a través de la maquinaria institucional, garantizando su materialización o en su caso la reivindicación. En este sentido, el *corpus iuris* internacional contempla la obligación de los Estados de prever dos tipos de recursos: uno de naturaleza administrativa, que debe ser adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información;²⁹⁹ y otro de carácter judicial, que deberá ser idóneo y efectivo para controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que omiten dar respuesta a la solicitud.³⁰⁰ La obligación general de garantía en este caso conlleva que las autoridades consideren lo siguiente:

- La disponibilidad normativa de los recursos, mismos que deberán ser de naturaleza judicial y administrativa.
- Debe ser un recurso sencillo y de fácil acceso para todas las personas, y que solo exija el cumplimiento de requisitos básicos.³⁰¹
- Debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente la realización de solicitudes.³⁰²
- Debe establecer plazos claros,³⁰³ cortos y razonables que permitan que la autoridad suministre la información requerida.
- Debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no puedan presentarse por escrito.
- Debe establecer la obligación de la administración de asesorar a los y las interesadas sobre la manera de formular la solicitud, las autoridades facultadas para responder y la remisión de la solicitud.

299. CoIDH, *op. cit.*, 2006, p. 62; CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 9.

300. CoIDH, *op. cit.*, 2006, p. 62; CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 11.

301. La CIDH ha referido que tales requisitos mínimos deben ser: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregar la información al interesado (CIDH, *op. cit.*, 2012).

302. En todo caso, cuando el acceso no pueda ser gratuito, al menos deberá garantizar su bajo costo, el cual no podrá exceder el monto de copiado o envío de la información (OEA, *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, 2008).

303. *Ibid.*

- El mecanismo administrativo debe prever que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad que esta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo, así como ser controvertida por la vía judicial.

Por otra parte, el DIDH dispone la obligación de los Estados de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para revisar las negativas de entrega de información. De acuerdo con lo establecido en las sentencias de los casos Claude Reyes y otros vs. Chile³⁰⁴ y Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil,³⁰⁵ los Estados se encuentran obligados a reconocer el derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas, mismo que se debe realizar a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a la información o que omiten dar respuesta a la petición. Asimismo, el recurso judicial contemplado debe i) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una afectación del al derecho a la información y ii) en su caso, ordenar al órgano correspondiente a la entrega de la información.³⁰⁶

En cuanto hace a la obligación de capturar y producir información, engloba a aquella necesaria para el cumplimiento de los deberes del Estado, información estadística desagregada, bases de datos e indicadores de evaluación.³⁰⁷ Se trata de un componente que implica garantizar lo siguiente:

- Disponibilidad de lineamientos y procedimientos para la producción de bases de información, indicadores e información estadística.
- Acciones encaminadas a crear bases de datos de calidad que permitan validar indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).
- Acciones encaminadas a crear bases de datos con información estadística desagregada por colectivos vulnerables, excluidos e históricamente discriminados, y sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres.

En lo que corresponde al subderecho a una cultura de transparencia, se sustenta en la obligación de promoverla dentro de un plazo razonable mediante programas y campañas sistemáticas para divulgar la existencia, modos y medios de acceso a la información pública.³⁰⁸ Lo anterior se traduce en la

304. "El Estado debe garantizar que, ante la denegatoria de información bajo el control estatal, exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita que se determine si se produjo una vulneración del derecho del solicitante de información y, en su caso, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la información. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia" (CoIDH, *op. cit.*, 2006, párr. 137).

305. "[A]nte la denegación de acceso a determinada información bajo su control, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso a la información y, en su caso, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la misma" (CoIDH, *op. cit.*, 2010, párr. 231).

306. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 11.

307. *Ibid.*, p. 14; OEA, *op. cit.*, 2008.

308. *Idem.*

obligación del Estado para instaurar dicha cultura a través de una educación pública que promueva el derecho de acceso a la información, sus alcances, los mecanismos de exigibilidad, los órganos competentes y responsabilidades de las autoridades, las excepciones y límites, de acuerdo con la normativa nacional e internacional.³⁰⁹ Al respecto, la cultura de la transparencia se caracteriza por constituir una obligación tanto de garantía como de promoción, la cual se encuentra conformada por los siguientes aspectos:

- Campañas de educación y divulgación entre la población sobre la existencia y modos de ejercer el derecho a la información, así como de las medidas de implementación del derecho y el procesamiento de solicitudes de información.
- Garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las acciones de promoción de la cultura de transparencia.
- Acciones para garantizar que los procesos de divulgación y sensibilización observen estándares de calidad.

En lo relativo a la implementación adecuada, se conforma por dos subelementos compuestos por su propio conjunto de obligaciones. El primero, la gestión apropiada de archivos y documentos conlleva el deber del Estado de asegurar la existencia de normas, políticas y prácticas que permitan gestionar, conservar y administrar correctamente la información.³¹⁰ Sus elementos institucionales se integran por:

- Disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos.
- Acciones dirigidas a establecer y/o aplicar modelos de calidad en la gestión de documentos.³¹¹
- Capacitación en leyes y políticas sobre la custodia, resguardo, administración y producción de información y archivos.

El segundo subelemento obliga al Estado a contar con una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos, de donde se desprende que quienes se encuentran encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado deben ser instruidos sobre la normativa que rige este derecho.³¹² Cabe señalar que la capacitación respecto

309. Cabe señalar que la enseñanza de los derechos humanos no implica una difusión arbitraria y sin sentido de información sobre los mismos, sino que representa procesos progresivos de formación que se deben caracterizar, entre muchas cosas, por desarrollar ciertos valores y conductas en las personas, tanto en educandos como en educadores, y se deben reflejar en su actuar diario.

310. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 15; OEA, *op. cit.*, 2008, párr. 10.

311. Aunque no existe propiamente un estándar de gestión de documentos, la OEA se incorporó en 2014 a la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), misma que cuenta con un modelo de archivos, el cual sustenta el diseño e implementación de un sistema de gestión de documentos en la norma ISO 15489-1:2001. Al respecto, véase Beatriz Franco y Ricard Pérez (coords.), *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información*. Versión 1.0, España, Red de Transparencia y Acceso a la Información, 2014.

312. ColDH, *op. cit.*, 2006, p. 62; CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 15.

de los derechos humanos conduce al desarrollo de ciertos conocimientos, habilidades y actitudes en las y los servidores públicos. La formación del funcionario parte de la expectativa de que ellos y ellas sean capaces de discernir las prácticas que vulneran los derechos humanos y que actúen de forma tal que encaucen su conducta hacia el respeto de los derechos de las personas. Para lograrlo resulta importante que se lleve a cabo una capacitación que incida en la cultura de las y los burócratas, más allá de transmitir conocimientos formales o procedimentales, sino también, y especialmente, que se enfoque en los valores guías que deben observar en el ejercicio del empleo, cargo o comisión.³¹³ Los elementos institucionales que le corresponden a la política sistemática de entrenamiento son:

- Disponibilidad de acciones encaminadas al entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos responsables de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho.
- Aplicación de modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación.
- Programas de promoción de la transparencia en la administración que mediante incentivos sensibilicen a los servidores públicos y promuevan el mejoramiento de las actividades de transparencia en los órganos del Estado.

73

En cuanto a la adecuación normativa, esta implica que el Estado garantice un ordenamiento jurídico interno acorde a los estándares internacionales. Al respecto, la CoIDH ha manifestado que frente a dicha obligación los Estados tienen el deber de asegurar la existencia de un marco jurídico que contemple medidas para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, lo cual motiva, entre otras cosas, poner en marcha un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes, que se encuentre plasmado a nivel normativo, con plazos claros para resolver y entregar la información. Asimismo, motiva la supresión de normas, prácticas y políticas que entrañen violaciones a tal derecho.³¹⁴ Este subderecho conlleva cuatro cuestiones particulares:

- Implementar un marco jurídico adecuado.
- Remover obstáculos legales y/o administrativos.
- Promover la implementación del derecho de acceso a la información dentro de todas las entidades y autoridades.
- Adoptar una política favorable al pleno ejercicio del derecho.³¹⁵

73

313. Valeria Llobet, *Educación en Derechos Humanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Serie de Guías de Estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, 2013, p. 15.

314. CIDH, *op. cit.*, 2012, p. 16.

315. *Ibid.*

Finalmente, el último de los subderechos es el relativo a la protección de denunciantes (*whistleblowers*), el cual refiere a la obligación del Estado de resguardar a quienes alertan de irregularidades o de actos de corrupción. Para efectos del presente trabajo, se conforma de dos subelementos: los canales de denuncia y las medidas de protección. El primero confiere a los Estados la obligación de disponer de vías, internas y externas, que permitan denunciar actos de corrupción de manera acertada. Tal subcomponente se configura como una obligación de garantía y promoción que tiene los siguientes componentes:

- Garantizar la disponibilidad de canales internos y externos de denuncia de actos irregulares o de corrupción.
- Garantizar, a través de acciones y estrategias, que los canales de denuncia cumplan con los siguientes aspectos de calidad: que sean abiertos, independientes, imparciales y que emitan un acuse de recibo de la denuncia en un plazo corto, además de brindar respuesta definitiva a la denuncia dentro de un lapso razonable.
- Acciones de promoción para que la información sobre la existencia y funcionamiento de dichos canales sea clara y de fácil acceso para todos los funcionarios públicos y personas denunciantes.

Por lo que respecta al segundo subcomponente, las medidas adecuadas de protección involucran el deber del Estado de salvaguardar a los denunciantes de actos irregulares o de corrupción frente a represalias, sanciones legales, administrativas o laborales,³¹⁶ así como a la imposición de normativas que prohíban o limiten la divulgación de información. Se trata de una obligación de protección que se conforma por los siguientes elementos institucionales:

- Proteger la confidencialidad de la identidad de los denunciantes, sus familias y de la información recibida.
- Proteger, a través de acciones y medidas preventivas y correctivas, a los denunciantes y sus familias ante represalias que busquen vulnerar su integridad física, provocar sanciones, despidos injustificados o responsabilidades civiles o penales a causa de la denuncia.
- Brindar asesoría legal en relación con la denuncia.

Como puede advertirse, los subderechos que integran al derecho humano en estudio son diversos y conforman un conjunto amplio de obligaciones que deben ser observadas por los Estados, ya sea en la legislación, la actividad jurisdiccional o administrativa, o en las políticas públicas. Estas últimas, según vimos, se asumen como mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos que permiten materializar su contenido a través de programas, acciones y

316. CIDH, *op. cit.*, 2004, párr. 13; ONU, arts. 32, 33 y 37 párr. 4, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, 2004; OEA, art. III, puntos 8, 9, 10, 11 y 12, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, Caracas, 1996; ColDH, *op. cit.*, 2023, párr. 96.

estrategias específicas. En el capítulo v se tomarán como base algunos de los subderechos antes señalados para analizar el diseño de las políticas públicas de transparencia.

La política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)

4.1 Administración pública, transparencia y acceso a la información

En México, el derecho de acceso a la información fue reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la última parte del artículo 6°, en el año 1977, como parte de las modificaciones de la llamada reforma política de ese año. Su incorporación en el texto constitucional si bien fue relevante, quedó supeditada al marco de prerrogativas de los partidos políticos y de la difusión de sus propuestas en los medios de comunicación, observando un desarrollo lento y complejo. No obstante, es indiscutible que los procesos de democratización comenzados en la década de los noventa del siglo xx fueron fundamentales para emprender acciones encaminadas a su pleno desarrollo, más allá de lo normativo, sobre todo en la primera década del siglo xxi. Fue en 2002 (25 años después de su reconocimiento constitucional) que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la cual se le erigió como derecho humano y se establecieron obligaciones estatales para su cumplimiento.³¹⁷

Aunque el desarrollo legislativo de la transparencia y del acceso a la información pública representó un paso importante en la garantía de dicho derecho humano, su ejercicio efectivo y pleno ha sido cuestionable, sobre todo por asuntos de carácter organizacional. La transparencia, al no constituir una *condición natural* de las instancias gubernamentales, usualmente ha sido vista como un problema o una carga de trabajo adicional para ellas,³¹⁸ de donde se desprenden retos y obstáculos importantes para su desarrollo al interior de las instituciones públicas. Por lo cual, y una vez promulgada la legislación en la materia, ha resultado necesario diseñar e implementar las políticas de transparencia que permitan materializar sus objetivos. Estas políticas, afirma Rodolfo Vergara,³¹⁹ son necesarias para que las organizaciones estatales plasmen dentro de sus rutinas y procedimientos las prácticas de transparencia, así como todo el conjunto de valores relacionados con las mismas y que influyen cotidianamente en los comportamientos organizacionales de los actores de todos los niveles.

317. Arturo Chípuli Castillo, "El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)", *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 14, julio-diciembre de 2022, p. 6.

318. Rodolfo Vergara, *Cuadernos de transparencia No. 5: La transparencia como problema*, México, INAI, 2007, pp. 5-6.

319. *Ibid.*, p. 9.

Así, la transparencia comienza a ser un tópico imprescindible en la agenda pública a inicios del siglo XXI en México. Paralelamente, y tomando en consideración el nuevo cúmulo de obligaciones en cuanto a acceso a la información, la administración pública federal (APF) se empeñó en modernizar, transparentar y combatir la corrupción, lo que llevó al desarrollo de programas de política pública que buscaron el logro de tales objetivos.³²⁰ De hecho, la inclusión de estos tópicos sucedió en el contexto del proceso para el mejoramiento y modernización de la APF, cuando los procesos de liberalización política comenzaron a rendir frutos y se activaron (medianamente) los pesos y contrapesos (*checks and balances*) de un régimen democrático, cuando los incentivos políticos del pluralismo electoral y la necesidad de responder a exigencias ciudadanas por transparencia y rendición de cuentas motivaron una serie de cambios legislativos con incidencia directa en el quehacer gubernamental,³²¹ lo que derivó en el establecimiento de programas enfocados en el desarrollo de capacidades institucionales vinculadas con la transparencia, pero que no observaron a cabalidad las obligaciones establecidas por el DIDH a los Estados en la materia.

Particularmente en el periodo comprendido entre 2001 y 2021 se diseñaron políticas de transparencia destinadas a la APF, las cuales entre sus estrategias, acciones y objetivos contemplaron diversos aspectos en el rubro de acceso a la información, mismos que se abordan en las líneas que siguen.

77

4.2 Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006)

77

El 22 de abril de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA), el cual planteó cuatro retos: a) calidad e innovación gubernamentales; b) control, evaluación y transparencia de la gestión pública; c) sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno; y d) servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.

Asimismo, durante ese periodo el gobierno federal definió una Agenda de Buen Gobierno, la cual se basó en seis estrategias: 1) calidad de los servicios, 2) disminución de costos, 3) mejora regulatoria, 4) gobierno digital, 5) profesionalización de los servidores públicos y 6) honestidad y transparencia, las cuales –al menos narrativamente– ponían a la ciudadanía como centro de atención.³²² Paralelo a lo anterior, fue durante esta etapa que se aprobaron las reformas al artículo 6° de la Constitución federal en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como las adecuaciones normativas e institucionales necesarias para materializar dichas reformas y ajustarlas a un marco de inclusión de las nuevas tecnologías.

320. Arturo Chípuli Castillo, *op. cit.*, 2022, p. 13.

321. Vanessa Maldonado Trujillo, "Gobierno Cercano y Moderno: Una mirada crítica", en *Memoria del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11-14 de noviembre de 2014, p. 1.

322. Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)*, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008, p. 4.

En términos generales, el PNCCFTDA tuvo como objeto organizar los esfuerzos gubernamentales para transformar a la APF en una entidad moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, a través de procurar la eficacia, eficiencia, honestidad, rendición de cuentas, participación activa de la gente y la prevención y sanción de la corrupción en las instituciones públicas.³²³ Los aspectos antes señalados fueron la base para una serie de intervenciones contenidas dentro del programa, el cual se estructuró con cinco objetivos, 10 líneas estratégicas y 33 líneas de acción y proyectos, mismos que se mencionan a continuación:

- i) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública (tres líneas estratégicas y 10 líneas de acción).
- ii) Controlar y detectar prácticas de corrupción (dos líneas estratégicas y cinco líneas de acción).
- iii) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad (una línea estratégica y dos líneas de acción).
- iv) Transparentar la gestión pública y lograr la participación de la sociedad (tres líneas estratégicas y 14 líneas de acción).
- v) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal (una línea estratégica y dos líneas de acción).³²⁴

78

Como puede advertirse, este programa contempló un conjunto de acciones enfocadas en el combate a la corrupción, la mejora administrativa y la transparencia. Particularmente, en este último rubro llama la atención que uno de sus objetivos fue impulsar la Ley para el Acceso a la Información Gubernamental (acción 4.1.1), que permitiera a la ciudadanía acceder a la información en poder de los órganos públicos.

78

4.3 Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012)

Más adelante, durante el periodo sexenal 2006-2012, el gobierno federal presentó tres propuestas que constituirían la política pública de modernización del Estado: el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública (2008-2012),³²⁵ el Programa Nacional de Rendición de Cuentas,

323. Presidencia de la República, *Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) (2001-2006)*, México, Diario Oficial de la Federación, 22 de abril de 2002, pp. 1-3. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734662&fecha=22/04/2002#gsc.tab=0

324. *Ibid.*

325. Dicho programa tuvo como finalidad, por un lado, lograr una administración pública abierta (aprovechando las TIC's "para mejorar el funcionamiento interno de las dependencias, reducir papeleo e impulsar la realización de trámites y servicios en línea"), y por el otro, la rendición de cuentas a través de información numérica, contable y financiera completa y veraz, a partir de la utilización de indicadores, proponiendo que la gestión pública eficaz no es aquella que simplemente cumpla con

Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012) (PNRCTCC) y el Programa de Mediano Plazo (2009-2012).³²⁶ De estos, el segundo se enfocaría en el desarrollo de una política anticorrupción en la APF, la cual contemplaría medidas en materia de acceso a la información pública. Sus objetivos específicos fueron:

- i) Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas (seis líneas estratégicas y 20 líneas de acción).
- ii) Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones (cuatro líneas estratégicas y 19 líneas de acción).
- iii) Fomentar una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública (cuatro líneas estratégicas y 17 líneas de acción).
- iv) Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad (tres líneas estratégicas y siete líneas de acción).
- v) Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF (cuatro líneas estratégicas y 17 líneas de acción).
- vi) 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 (seis líneas estratégicas y 26 líneas de acción).³²⁷

79

79

El programa tuvo innovaciones importantes, principalmente la implementación de una política de transparencia con énfasis en la consolidación de la información socialmente útil, la elaboración del Código de Ética de la Administración Pública Federal, la reformulación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la elaboración de los códigos de conducta de cada dependencia y el diseño de un curso de cultura de la legalidad, el rediseño del sistema de contrataciones públicas electrónicas (Compranet), la creación de programas para promover la lucha contra la corrupción en el sector privado y la divulgación de herramientas de soporte para el control interno.³²⁸

las reglas y normatividad, sino la que obtiene resultados de calidad (Gabriela Quintanilla, "Programas de Gobierno: Semitransparencia sin rendición de Cuentas", *RECAI, Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, número 6, 2014, p. 63; María del Carmen Pardo, "Los Mecanismos de Rendición de Cuentas en el Ámbito Ejecutivo de Gobierno", en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), México, CIDE-UNAM, 2010, p. 43.

326. Este programa tenía por objeto aplicar y operar medidas de racionalidad del gasto de dependencias y entidades.

327. Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* (PNRCTCC) (2008-2012), México, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 2008.

328. Gabriela Quintanilla, *op. cit.*, p. 79.

4.4 Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)

En el periodo 2013-2018 se implementó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) política pública *macro*³²⁹ de corte transversal³³⁰ que englobó un conjunto de objetivos, estrategias y acciones encaminadas a impulsar una administración pública eficiente, eficaz, innovadora y transparente, orientada a resultados y bajo los principios del gobierno abierto, así como con la capacidad tecnológica que permitiera la cercanía con los gobernados mediante las llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación.³³¹

En este tenor, y con base en el propio texto del programa, un gobierno cercano significa “estar atento a las demandas y necesidades de la población y permitir el escrutinio público, de forma abierta y transparente, de las acciones de gobierno. Implica [además] establecer mecanismos de rendición de cuentas que permitan que los intereses de la ciudadanía se encuentren adecuadamente representados”.³³² Por su parte, un gobierno moderno representa “una clara orientación a resultados para impulsar el acercamiento con las necesidades de la población. Requiere utilizar mecanismos de evaluación adecuados que midan los avances en el logro de las metas planeadas y el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)”.³³³ Con estos planteamientos, señala Maldonado,³³⁴ se reafirma la tendencia a robustecer el acompañamiento para la mejora de la gestión contra el control interno de orden punitivo y la necesidad de utilizar los hallazgos de la evaluación con acciones de mejora y seguimiento, así como con reasignaciones presupuestarias que premien el desempeño.

El programa se encuentra conformado por cinco objetivos generales, 28 estrategias y 209 líneas de acción, mismas que se agrupan de la siguiente manera:

- i) Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la administración pública federal (siete líneas estratégicas y 57 líneas de acción).
- ii) Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF (cinco líneas estratégicas y 32 líneas de acción).
- iii) Optimizar el uso de los recursos de la APF (cuatro líneas estratégicas y 22 líneas de acción).

329. A nivel *macro* se encuentran los documentos más generales de la política pública como el PND, los planes sectoriales, la legislación, el presupuesto de egresos y la ley de ingresos, entre otros. Por debajo encontramos los niveles meso y micro. El primero alude a los documentos de alcance menos general, pero en los que no especifican todavía objetivos y metas de las unidades ejecutoras de gasto. El segundo, por su parte, contiene a todos aquellos documentos que dan lineamientos a unidades específicas, como los programas operativos anuales, los lineamientos de política pública, las reglas de operación, etcétera (Pedro Salazar, *op. cit.*, pp. 160-161).

330. Aplicable a toda la administración pública federal.

331. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Programa para un gobierno cercano y moderno* (PGCM) (2013-2018), México, Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013.

332. *Ibid.*, p. 3.

333. SHCP, *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Explicación Ciudadana*, México, sin fecha, p. 3. Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Rendicion_de_Cuentas/PGCM_VC.pdf

334. Vanessa Maldonado Trujillo, *op. cit.*, p. 2.

- iv) Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF (cinco líneas estratégicas y 36 líneas de acción).
- v) Establecer una estrategia digital nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento (siete líneas estratégicas y 62 líneas de acción).³³⁵

Lo destacable del PGCM es que conjuntaba una serie de herramientas utilizadas en programas anteriores para impulsar la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la optimización de recursos. En este sentido, su virtud más notable es la búsqueda de integración, transparencia y exigibilidad del compromiso asumido al adoptar explícitamente indicadores robustos, creíbles y verificables; al asignar responsables directos y al establecer metas a partir de una línea base.³³⁶

4.5 Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024)

El 30 de junio de 2021 se publicó en el DOF la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (PTGADAAPF) 2021-2024, cuyo propósito es establecer un conjunto de disposiciones administrativas destinadas a la conducción de las entidades y órganos de la APF en tres áreas específicas: la transparencia, el gobierno abierto y los datos abiertos, los cuales constituyen “condiciones indispensables para que el pueblo conozca el quehacer gubernamental y se le facilite involucrarse en las decisiones que el gobierno realiza y que le afectan”.³³⁷ De esta manera, la política asume como fines la transparencia democrática expansiva en la APF, la credibilidad y legitimidad del gobierno, y la rendición de cuentas adecuada, de los cuales se desprenden tres ejes estratégicos y una serie de prioridades:

335. PGCM, *op. cit.*

336. Vanessa Maldonado Trujillo, *op. cit.*, p. 8.

337. Secretaría de la Función Pública, *Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (PTGADAAPF) (2021-2024)*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2021, p. 2.

Tabla 2. Ejes y prioridades del PTGADAAPF

Eje	Prioridades	Acciones
Eje 1. Fortalecer la transparencia en la gestión pública.	Prioridad 1. Ciudadanizar la información pública que generen las instituciones, a fin de que sea sencilla, amigable, con lenguaje ciudadano y que favorezca el escrutinio de la función pública.	4 acciones
	Prioridad 2. Fomentar acciones de transparencia proactiva que promuevan la generación de conocimiento público útil.	3 acciones
	Prioridad 3. Consolidar una cultura de transparencia democrática expansiva en la APF y acabar con la transparencia burocrática y de relaciones públicas.	5 acciones
Eje 2. Promover un gobierno abierto	Prioridad 4. Impulsar la implementación de modelos de gobierno abierto en las instituciones.	3 acciones
	Prioridad 5. Fortalecer la participación de las instituciones en los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto.	2 acciones
Eje 3. Impulsar el uso de datos abiertos.	Prioridad 6. Implementar procesos de apertura de datos abiertos que sean de mayor interés o relevancia para la población, con la finalidad de contribuir al bienestar social.	6 acciones

Fuente: Arturo Chípuli Castillo, *op. cit.*, 2022, p. 18.

82

La puesta en marcha de las acciones quedó a cargo de la Secretaría de la Función Pública, específicamente de su Unidad de Transparencia y Políticas Anti-corrupción, la cual da seguimiento y evalúa a todas las dependencias y entidades de la APF, así como interpreta y en su caso resuelve las dudas con relación a las cuestiones no previstas en el documento.³³⁸

Como puede apreciarse, en el periodo de estudio las políticas de transparencia han contemplado objetivos, estrategias y acciones muy diversas, entre las cuales se observan esfuerzos hacia la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la modernización de la administración pública y el gobierno abierto. En este sentido, un factor común, al menos en el discurso político, es el énfasis en mejorar las capacidades institucionales con miras a la apertura de la administración pública, lo cual sirvió de base para fijar prioridades en torno a la transparencia. Pese a lo anterior, las políticas de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito de la administración pública en México han redundado en el diseño e implementación de políticas *ciegas* a los derechos humanos, motivo por el cual en el siguiente apartado se analiza si los programas antes estudiados fueron elaborados con base en los estándares internacionales del derecho humano de acceso a la información pública.

82

338. PTGADAAPF, *op. cit.*, pp. 8-9.

La política de transparencia en la administración pública federal: una revisión desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

5.1 El derecho humano de acceso a la información pública, un estándar para evaluar política pública

Como se ha visto a lo largo del presente estudio, el derecho de acceso a la información pública es de gran importancia para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la democracia. Esta relevancia se advirtió en el reconocimiento explícito que hicieron los sistemas internacionales de derechos humanos en las normas de *hard law* del DIDH, cuyo contenido fue gradualmente expandido a través de fuentes de *soft law*, de donde se logró establecer un marco de obligaciones para asegurar su plena vigencia.³³⁹

En México, el reconocimiento constitucional de tal derecho no fue de la mano con una realización plena del mismo, hasta entrada la primera década del siglo XXI. Esto, en el ámbito institucional, involucró importantes procesos de transformación hacia la apertura de la APF, los cuales se vieron materializados a través de políticas públicas de transparencia y combate a la corrupción. Con base en lo anterior, desde el año 2001 se empezaron a diseñar e implementar políticas destinadas a la transparencia, siendo cuatro de ellas el objeto del presente estudio: el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012), el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) y la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024). Una característica que llama la atención respecto de los citados programas es el conjunto de acciones, estrategias y objetivos fundamentados en el acceso a la información pública, con base en lo cual en la presente investigación se formuló la siguiente interrogante: ¿cuál fue el grado de incidencia de las obligaciones consagradas por el DIDH para el derecho de acceso a la información pública en el diseño de las políticas de transparencia de la administración pública federal en México durante el periodo 2001-2021? El argumento principal frente a la pregunta planteada es que pese a orientarse a la transparencia y el acceso a la información, las políticas en estudio no consideran en su diseño la mayoría de las obligaciones previstas por el DIDH para el derecho de acceso a la información pública. Con motivo de lo anterior, se emprendió un análisis del derecho a la información, así como de sus fuentes (vinculantes y no vinculantes), señaladas por los sistemas

339. Arturo Chípuli Castillo, *op. cit.*, 2022, p. 25.

universal e interamericano de derechos humanos, de los cuales México forma parte y que con motivo de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 se han integrado al marco jurídico de los derechos humanos.

En este contexto, y ante la abundante información que han emitido los mandatos internacionales de derechos humanos, se procedió a elaborar un estándar internacional sobre el derecho de acceso a la información pública, mediante la identificación de los subderechos que lo integran, así como de sus respectivas obligaciones, las cuales se encuentran contenidas en las diversas fuentes de *hard* y *soft law* del DIDH. A partir de lo anterior, para el desarrollo del presente trabajo se construyó una batería de subderechos, de los cuales se seleccionaron ocho como unidades de análisis: i) transparencia pasiva, ii) transparencia activa, iii) producción y captura de información, iv) cultura de la transparencia, v) gestión adecuada de archivos y documentos, vi) entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos, vii) canales de denuncia adecuados y viii) medidas de protección para los denunciantes (*whistleblowers*). En este sentido, el estándar internacional de derecho de acceso a la información se integra de la siguiente manera:

Tabla 3. Componentes del derecho humano de acceso a la información

Subderecho y obligación general	Elementos institucionales
A) Transparencia pasiva Garantizar la existencia de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información.	A.1. Disponibilidad de procedimientos para el acceso universal a la información pública y el derecho a la respuesta. A.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las solicitudes de información. A.3. Acciones vinculadas con la calidad de las respuestas (oportunas, completas, debidamente fundadas y motivadas).
B) Transparencia activa Garantizar la existencia de información de interés público de forma oficiosa.	B.1. Disponibilidad de acciones para garantizar la máxima cantidad de información de interés público de forma proactiva y focalizada. B.2. Medidas para garantizar la accesibilidad física (en contextos que consideren el uso de tecnologías o la ausencia de estas) y sin discriminación (en formatos y lenguajes diversos) de la información. B.3. Acciones vinculadas con la calidad de la información que se genera.

<p>C) Producción y captura de información Garantizar la producción y captura de información necesaria para el cumplimiento de los deberes de las entidades públicas. Esto implica la producción de información estadística desagregada, bases de datos e indicadores de evaluación.</p>	<p>C.1. Disponibilidad de lineamientos y procedimientos para la producción de bases de información, indicadores e información estadística.</p> <p>C.2. Acciones encaminadas a crear bases de datos de calidad que permitan la validación de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).</p> <p>C.3. Acciones encaminadas a crear bases de datos con información estadística desagregada por colectivos vulnerables, excluidos e históricamente discriminados, y sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres.</p>
<p>D) Derecho a una cultura de la transparencia Garantizar y promover entre el público en general, en un plazo razonable, la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información. Esto, mediante la adopción de medidas y programas que aumenten el interés en el público sobre este derecho.</p>	<p>D.1. Disponibilidad de campañas de educación y divulgación entre la población sobre la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información, así como de las medidas de implementación del derecho y el procesamiento de solicitudes.</p> <p>D.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las acciones de promoción de la cultura de la transparencia.</p> <p>D.3. Acciones para garantizar que los procesos de divulgación y sensibilización observen estándares de calidad.</p>
<p>E) Gestión adecuada de archivos y documentos Garantizar la existencia de normas, políticas y prácticas que permitan gestionar, conservar y administrar adecuadamente la información.</p>	<p>E.1. Disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos.</p> <p>E.2. Disponibilidad de acciones dirigidas a establecer y/o aplicar modelos de calidad en la gestión de documentos.</p> <p>E.3. Disponibilidad de acciones dirigidas a la capacitación sobre leyes y políticas acerca de la custodia, resguardo, administración y producción de información y archivos.</p>
<p>F) Entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos Garantizar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos destinada a satisfacer en cada faceta el derecho de acceso a la información.</p>	<p>F.1. Entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho, su importancia y alcance, así como sobre los procedimientos y mecanismos de exigibilidad.</p> <p>F.2. Aplicación de modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación.</p> <p>F.3. Programas de promoción de la transparencia en la administración que sensibilicen a los servidores públicos y que mediante incentivos promuevan el mejoramiento de las actividades de transparencia en los órganos del Estado.</p>

G) Canales de denuncia adecuados Los Estados tienen la obligación de establecer canales internos y externos que permitan denunciar actos de corrupción de manera adecuada.	G.1. Garantizar la disponibilidad de canales internos y externos de denuncia de actos irregulares o de corrupción.
	G.2. Garantizar, con acciones y estrategias, que los canales de denuncia cumplan con los siguientes rubros de calidad: que sean abiertos, independientes, imparciales y que emitan un acuse de recibo de la denuncia en un plazo corto, además de que provean una respuesta definitiva a la denuncia dentro de un lapso razonable.
	G.3. Disponibilidad de acciones de promoción para que la información sobre la existencia y funcionamiento de dichos canales sea clara y de fácil acceso para funcionarias y funcionarios públicos, y personas denunciantes.
H) Medidas de protección para los denunciantes (<i>whistleblowers</i>) Los Estados tienen el deber de establecer salvaguardas para quienes denuncian actos irregulares o de corrupción frente a represalias, sanciones legales, administrativas o laborales, así como a la imposición de normativas que prohíban o limiten la divulgación de información.	H.1. Empezar acciones que protejan la identidad de los denunciantes, de sus familias y la confidencialidad de la información recibida.
	H.2. Proteger, a través de acciones y medidas preventivas y correctivas, a los denunciantes y sus familias ante represalias que busquen vulnerar su integridad física, generar sanciones, despidos injustificados o responsabilidades civiles o penales a causa de las denuncias.
	H.3. Proteger mediante la disponibilidad y accesibilidad a asesoría legal en relación con la denuncia.

Fuente: Elaboración propia con base en Arturo Chípuli Castillo, *op. cit.*, 2019 y Arturo Chípuli Castillo, *op. cit.*, 2022.

86

86

Estos ocho componentes, como ya se señaló, funcionan a manera de unidades de análisis frente a cada una de las políticas públicas mencionadas. Según es posible advertir, se dejaron fuera los aspectos de recurso administrativo y judicial, así como el de adecuación normativa, los cuales se desarrollan a través de mecanismos legislativos de exigibilidad de los derechos humanos y no propiamente con políticas públicas. En este caso, mediante la legislación reglamentaria del derecho de acceso a la información.

Así dispuesto, el estándar internacional permitirá analizar el contenido de los objetivos, estrategias y líneas de acción de las cuatro políticas de transparencia, con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones internacionales de los subderechos seleccionados.

5.2 La política de transparencia en la administración pública federal: objetivos, acciones, estrategias y prioridades

Una vez identificadas las unidades de análisis (subderechos, obligaciones generales y elementos institucionales), se procedió a determinar los rubros de cada programa susceptibles de análisis. Para ello se tomaron en consideración las obligaciones y aspectos señalados en la tabla anterior, a fin de distinguir cuáles son las estrategias, acciones u objetivos vinculados con cada uno. Con base en lo anterior, y en relación con los programas de política objeto de examen, se ubicó lo siguiente:

i) Respecto del Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, el documento señala cinco objetivos, entre los cuales se encuentra el número 4: “Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad”, cuya finalidad es que el desempeño de las instituciones sea transparente para las personas, en su operación, en la aplicación de recursos y en los resultados que se esperan de ellas.³⁴⁰ Motivado por lo anterior, se establecen tres líneas estratégicas y 14 de acción.

ii) El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, en lo general, contiene diversas acciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, las cuales se encuentran dispersas a lo largo del documento, de ahí que el análisis se haya realizado sobre sus objetivos, así como sus 27 líneas estratégicas y 106 líneas de acción.

iii) Por su parte, dado que el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno se encuentra conformado por cinco objetivos generales, 28 estrategias y 209 líneas de acción, las cuales contienen distintas acciones vinculadas con la transparencia, el acceso a la información y el gobierno abierto, se optó por hacer un análisis general de cada uno de los objetivos, siendo el primero –impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF– donde se concentran principalmente aquellas relacionadas con el derecho humano en estudio.

iv) Finalmente, la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal es particularmente breve en sus ejes, estrategias y acciones, los cuales consagran actividades de muy diversa índole en materia de transparencia, gobierno y datos abiertos, razón por la que el análisis versa sobre todo el conjunto de acciones.

Con la finalidad de ubicar con mayor facilidad cada una de las acciones antes mencionadas, en las tablas siguientes se aprecia con claridad en qué consisten las acciones específicas de cada programa:

340. PNCCFTDA, *op. cit.*

Tabla 4. Rubros a analizar dentro del Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006)

Objetivo 4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad	
Líneas estratégicas	Líneas de acción
4.1. Dar calidad y transparencia a la gestión pública.	4.1.1. Ley para el Acceso a la Información Gubernamental
	4.1.2. Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades
	4.1.3. Identificación de estándares de atención ciudadana
	4.1.4. Uso de la tecnología para la transparencia en el gobierno
	4.1.5. Coordinación con estados y municipios
	4.1.6. Contraloría social
	4.1.7. Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos
	4.1.8. Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad
	4.1.9. Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) para coadyuvar a un buen gobierno
4.2. Generar acuerdos con la sociedad.	4.2.1. Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de transparencia y combate a la corrupción
	4.2.2. Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia
4.3. Nueva cultura social de combate a la corrupción.	4.3.1. Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional
	4.3.2. Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción
	4.3.3. Campaña de posicionamiento del gobierno federal en el combate a la corrupción

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Rubros a analizar en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012)

Objetivo 1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas	
Estrategias	Líneas de acción
1.1. Aumentar la eficacia de las políticas de transparencia y de información pública en la administración pública federal (APF) y la Procuraduría General de la República.	1.1.1. Elaborar los lineamientos y criterios de evaluación para que las dependencias y entidades de la APF den cumplimiento a lo establecido en el artículo 6 de la Constitución.
	1.1.2. Establecer criterios, adoptar prácticas y estándares en tecnologías de información, con el fin de homogeneizar los portales institucionales en internet de las dependencias y entidades de la APF, que hagan más eficaz y efectivo el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental.
	1.1.3. Evaluar que la información que se pone a disposición de la ciudadanía por las dependencias y entidades de la APF sea clara, oportuna, veraz y suficiente.
	1.1.4. Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información pública gubernamental.
	1.1.5. Identificar en los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la APF acciones de transparencia focalizada y estratégica, que faciliten la toma de decisiones de la ciudadanía respecto de bienes y servicios públicos o privados.
	1.1.6. Crear una red de unidades de enlace del gobierno federal que permita uniformar los procesos de transparencia y acceso a la información en la APF.
	1.1.7. Desarrollar un marco normativo que ordene y sistematice la información electrónica en la APF.
1.2. Promover y coordinar acciones con los demás poderes de la Unión, otros órdenes de gobierno, el sector privado y sociedad civil, para la adopción de acciones que contribuyan a mejorar las políticas de transparencia y rendición de cuentas.	1.2.1. Fortalecer los mecanismos de coordinación con las entidades federativas para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México.
	1.2.2. Incrementar los mecanismos actuales de transparencia de los programas sociales y de las transferencias de recursos públicos que el gobierno federal hace a entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores.
	1.2.3. Incentivar los estudios sobre transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción por parte de instituciones académicas o centros de investigación.
	1.2.4. Impulsar las reformas legales y las bases técnicas que conduzcan a la armonización de los sistemas contables en los tres órdenes de gobierno, a fin de que se emitan estados financieros equiparables y cuentas públicas homogéneas.

<p>1.3. Fortalecer las políticas y acciones en materia de combate a la corrupción en la APF y la Procuraduría General de la República, así como sus mecanismos democráticos de rendición de cuentas.</p>	<p>1.3.1. Asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos de los programas de seguridad pública, mediante la difusión de los indicadores de gestión y medición de la aplicación del gasto y de su eficiencia operativa.</p> <p>1.3.2. Fortalecer el esquema de trabajo por el que los órganos internos de control y los delegados y comisarios públicos acompañan de manera corresponsable y preventiva a las dependencias y entidades de la APF en el análisis y reducción de riesgos de corrupción y de opacidad en trámites, servicios, programas y procesos.</p>
<p>1.4. Fortalecer el marco normativo y el proceso para fomentar la denuncia y generar un instrumento jurídico adecuado para la protección de denunciantes.</p>	<p>1.4.1. Establecer un sistema eficiente de seguimiento y atención oportuna de las quejas, denuncias y peticiones ciudadanas, cuya característica principal sea la sencillez y funcionalidad.</p> <p>1.4.2. Simplificar los medios (presentación personal, buzones, formatos en internet) y normas para la presentación de quejas, denuncias y peticiones en cuanto a tiempos, trámites, requisitos y documentación.</p> <p>1.4.3. Incorporar mecanismos de observación ciudadana en el proceso de atención a quejas y denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos.</p> <p>1.4.4. Generar un instrumento jurídico que establezca las medidas de protección, seguridad e integridad de los servidores públicos que denuncian actos de corrupción, así como la salvaguarda de sus empleos, cargos o comisiones.</p>
<p>1.5. Mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la APF.</p>	<p>1.5.1. Revisar la normatividad interna de las dependencias y entidades para evitar que generen obstáculos para la eficiencia de los procesos y se incluyan condiciones de prevención, transparencia y rendición de cuentas.</p>

<p>1.6. Transformar el sistema de contratación pública de la APF para que de una función administrativa y de control se convierta en una función estratégica en el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, guiada por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas.</p>	<p>1.6.1. Elaborar un proyecto de reforma a las leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que incorpore las mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas, que convierta al actual sistema de procesos en una herramienta estratégica de eficiencia del gasto público.</p>
	<p>1.6.2. Implementar un proceso de compras consolidadas y contratos transversales, lo cual permitirá evitar multiplicidad de procedimientos de contratación, precios diferenciales, riesgos de corrupción y, en general, ineficiencia del gasto público.</p>
	<p>1.6.3. Rediseñar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales para que sea posible efectuar todos los procedimientos de contratación por dicha vía y no únicamente por licitación pública, así como para que genere información útil al gobierno federal que ayude en la toma de decisiones estratégicas en dicha materia y permita el escrutinio público sin restricciones.</p>
	<p>1.6.4. Establecer un sistema de indicadores que proporcione información sobre el comportamiento de las contrataciones públicas.</p>
	<p>1.6.5. Perfeccionar los mecanismos de solución de controversias surgidas durante los procedimientos de contratación y las derivadas de la ejecución de los contratos, a fin de fortalecer la seguridad jurídica del sistema de contratación pública, reducir el litigio, generar certeza y confianza a la inversión privada, así como impulsar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público.</p>
	<p>1.6.6. Fomentar la legalidad en la actuación de los servidores públicos y de los particulares que intervienen en los procedimientos de contratación, mediante un sistema efectivo de sanciones.</p>

Objetivo 2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones	
Estrategias	Líneas de acción
2.1. Fortalecer el enfoque preventivo-disuasivo en el trabajo de los órganos internos de control, delegados, comisarios públicos y demás instancias fiscalizadoras de la Secretaría de la Función Pública.	2.1.1. Fortalecer el mecanismo de dirección y evaluación del desempeño de los órganos internos de control y de los delegados y comisarios públicos, para que estos actores acompañen corresponsable y preventivamente a las dependencias y entidades de la APF, en la implementación de las políticas y prioridades del gobierno de la República en materia de reducción de riesgos de corrupción y de opacidad, así como en la mejora de la gestión pública.
	2.1.2. Establecer acciones para fortalecer la interrelación entre los órganos internos de control.
	2.1.3. Generar un esquema de foros que permita conciliar el trabajo de los órganos internos de control y de los delegados y comisarios públicos con el trabajo de las dependencias y entidades de la APF y la Procuraduría General de la República, a fin de mejorar la gestión con un enfoque preventivo.
	2.1.4. Establecer un esquema de visitaduría integral que permita asegurar la calidad del trabajo e información de los órganos internos de control.
	2.1.5. Lograr que las firmas de auditores externos planeen y desarrollen las auditorías con un enfoque preventivo.
	2.1.6. Incrementar la práctica de auditorías al desempeño para verificar que las dependencias y entidades de la APF cumplan con los objetivos y metas que tengan establecidos, en forma eficiente y eficaz.
	2.1.7. Implementar el programa Cero Observaciones para abatir la recurrencia de infracciones normativas que derivan en observaciones de auditoría en aquellos rubros que representan mayor problemática en la APF y la Procuraduría General de la República.
	2.1.8. Lograr la atención y solventación oportuna de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.
2.2. Ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización en la APF y la Procuraduría General de la República.	2.2.1. Alinear los programas de auditoría a las áreas de riesgo de la APF y la Procuraduría General de la República.
	2.2.2. Verificar y transparentar que la obra pública realizada con recursos federales se ejecute en tiempo, costo y calidad previstos, mediante auditorías de control e inspecciones planeadas.
	2.2.3. Integrar el inventario de obra pública de la APF.

2.3. Reforzar los esquemas de colaboración entre las distintas instancias de fiscalización y autoridades.	2.3.1. Establecer criterios para la auditoría de los programas mediante los cuales la Federación transfiere recursos públicos a las entidades federativas.
	2.3.2. Detectar áreas de oportunidad en el trabajo de fiscalización de los tres órdenes de gobierno y mejorar la coordinación interinstitucional.
	2.3.3. Impulsar conjuntamente con las entidades federativas, conforme a los convenios de coordinación que celebren, la mejora de los procesos de programas federales ejecutados por gobiernos locales.
	2.3.4. Impulsar la adopción de normas de control interno en entidades federativas con el apoyo de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.
2.4. Promover el fortalecimiento y la mejora del control interno en la APF y en la Procuraduría General de la República para reducir riesgos de corrupción y mejorar la gestión pública.	2.4.1. Implementar las normas generales de control interno en el ámbito de la APF y la Procuraduría General de la República.
	2.4.2. Implementar el Modelo de Administración de Riesgos en las dependencias y entidades de la APF y la Procuraduría General de la República.
	2.4.3. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos generados en las sesiones de los Comités de Control y Auditoría de las dependencias y entidades de la APF y la Procuraduría General de la República.
	2.4.4. Identificar y lograr la implementación de las mejores prácticas en materia de control interno en las dependencias y entidades de la APF y la Procuraduría General de la República.
Objetivo 3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública	
Estrategias	Líneas de acción
3.1. Promover una cultura de apego a la legalidad entre los servidores públicos de la APF y la Procuraduría General de la República.	3.1.1. Establecer e implementar programas de difusión y capacitación permanente para servidores públicos de la APF y la Procuraduría General de la República, que fortalezcan una cultura de transparencia, integridad, apego a la legalidad y rendición de cuentas.
	3.1.2. Dentro del programa de capacitación y formación de los órganos de vigilancia y control considerar cursos u otros recursos didácticos para desarrollar competencias en materia de cultura de legalidad y rendición de cuentas, con la finalidad de que dichos recursos puedan facilitar esta práctica en la APF.
	3.1.3. Establecer mecanismos de capacitación para que quienes ingresen al servicio en la APF, a través del Servicio Profesional de Carrera, conozcan las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas que regulan el actuar de los servidores públicos.

<p>3.2. Consolidar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos de la APF.</p>	<p>3.2.1. Emitir lineamientos generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la APF y la Procuraduría General de la República establezcan acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p>
	<p>3.2.2. Calificar el cumplimiento de los principios y valores estipulados en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, a través de un sistema de indicadores y de evaluación.</p>
	<p>3.2.3. Actualizar e implementar los códigos de conducta de las dependencias y entidades de la APF a partir de los principios y valores establecidos en el Código de Ética de los servidores Públicos de la APF.</p>
	<p>3.2.4. Construir una cultura de ética pública que sirva para fijar valores y principios que guíen y orienten el actuar de los servidores públicos, con el propósito de dar puntual cumplimiento a la ley y sensibilizarlos sobre el papel ejemplar que deben desempeñar ante la sociedad.</p>
<p>3.3. Promover entre la ciudadanía la cultura de integridad, apego a la legalidad y de rechazo a la corrupción.</p>	<p>3.3.1. Establecer e implementar programas de capacitación para usuarios y beneficiarios de programas federales, que contribuyan a consolidar una relación transparente y apegada a la legalidad entre sociedad y gobierno, a partir de un enfoque de ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.</p>
	<p>3.3.2. En coordinación con las autoridades educativas del país, promover la formulación y ejecución de programas y la realización de acciones encaminadas a fortalecer la formación de niños y jóvenes en temas de transparencia, ética, integridad y cultura de la legalidad.</p>
	<p>3.3.3. Desarrollar programas y campañas de sensibilización para promover y consolidar una cultura de legalidad en el país y de rechazo a la corrupción.</p>
	<p>3.3.4. Difundir y promover entre la sociedad la adopción de mecanismos de autorregulación que contribuyan a hacer más transparente la relación con el gobierno y entre agentes privados.</p>
	<p>3.3.5. Difundir el uso eficiente del derecho a la información como una medida de contraloría social e inhibición de la corrupción.</p>
	<p>3.3.6. Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social y denuncia.</p>

3.4. Identificar e incorporar mejores prácticas en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas.	3.4.1. Identificar e incorporar, de manera coordinada con el sector empresarial, prácticas de gobierno corporativo y de responsabilidad social orientadas a incrementar la competitividad de nuestro país.
	3.4.2. Dar a conocer buenas prácticas para reconocer los esfuerzos de instituciones públicas, privadas, académicas y sociales en materia de transparencia, combate a la corrupción y promoción de una cultura de legalidad.
	3.4.3. Identificar, proponer y promover la adopción de prácticas de gobierno corporativo y de responsabilidad social en las empresas del sector paraestatal.
	3.4.4. Impulsar la adopción de prácticas que contribuyan al cumplimiento de las convenciones anticorrupción en el sector privado, barras y colegios de profesionistas.
Objetivo 4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad	
Estrategias	Líneas de acción
4.1. Establecer condiciones en la APF y la Procuraduría General de la República para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.	4.1.1. Establecer lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la APF.
	4.1.2. Fortalecer la participación social en la vigilancia de los programas federales a través de la emisión y seguimiento de marcos normativos y operativos.
	4.1.3. Promover en los órdenes de gobierno estatal y municipal la adopción de esquemas de contraloría social.
4.2. Desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción.	4.2.1. Establecer un programa de financiamiento a proyectos de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior para la prevención y el combate a la corrupción en la APF.
	4.2.2. Desarrollar mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a la evaluación, vigilancia y seguimiento de la gestión pública, en particular en las políticas de mayor impacto para la ciudadanía en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.
4.3. Establecer instancias, normas, procedimientos y mecanismos homogéneos para la atención ciudadana en la APF y la Procuraduría General de la República que respondan efectivamente a los planteamientos de la ciudadanía y le den mayor certeza frente al actuar de los servidores públicos.	4.3.1. Unificar, regular y dar seguimiento a las instancias y procedimientos para la atención y respuesta de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas en la APF y la Procuraduría General de la República.
	4.3.2. Generar protocolos y estándares de atención a la ciudadanía homogéneos y de calidad en la APF y la Procuraduría General de la República

Objetivo 5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF	
Estrategias	Líneas de acción
5.1. Desarrollar estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción.	5.1.1. Verificar el cumplimiento de las estrategias y acciones de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción que establecen los programas sectoriales de las dependencias de la APF, mediante la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
	5.1.2. Establecer un esquema de coordinación interinstitucional para investigar actos de corrupción, como parte de la estrategia nacional contra la corrupción y el lavado de dinero.
	5.1.3. Fortalecer la aplicación de procedimientos de control de la confianza para la contratación de personal del sector seguridad nacional de la APF.
	5.1.4. Constituir un mecanismo de colaboración para aplicar procedimientos de control de la confianza dentro de las áreas de adquisiciones del sector seguridad nacional de la APF.
	5.1.5. Consolidar la operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional para agilizar la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios en materia de seguridad nacional, garantizando la transparencia de los procesos de contratación.
	5.1.6. Fortalecer la verificación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, mediante un esquema de revisión preventiva de oficio.
5.2. Coordinar acciones entre los ámbitos administrativo y penal para sancionar actos de corrupción.	5.2.1. Reducir el lapso de integración de los expedientes de donde se desprenda una presunta responsabilidad penal para la presentación, en su caso, de la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.
	5.2.2. Coadyuvar con el Ministerio Público de la federación a efecto de propiciar el ejercicio de la acción penal en los casos denunciados por la Secretaría de la Función Pública, a fin de que se sancionen los actos de corrupción.
5.3. Coordinar acciones de blindaje electoral.	5.3.1. Coordinar acciones para prevenir la consecución de faltas administrativas o delitos en procesos electorales por parte de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.
	5.3.2. Suscribir acuerdos de colaboración en materia de blindaje electoral con entidades federativas que celebren procesos electorales, con el propósito de prevenir y sancionar conductas irregulares.
	5.3.3. Promover la vigilancia ciudadana de los programas sociales con el fin de evitar su uso electoral.

5.4. Vigilar el cumplimiento de las convenciones anticorrupción en la APF.	5.4.1. Establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la APF involucradas en el cumplimiento de los compromisos derivados de las convenciones anticorrupción.
	5.4.2. Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales en materia de combate a la corrupción.
	5.4.3. Diseñar e implementar programas de capacitación para los servidores públicos responsables de la aplicación de los programas, sistemas, normas, medidas y mecanismos derivados de las convenciones anticorrupción.
	5.4.4. Diseñar procedimientos e indicadores para analizar los resultados de los programas, sistemas, normas, medidas y mecanismos derivados de las convenciones anticorrupción y para verificar el seguimiento de las recomendaciones expedidas.
	5.4.5. Promover, facilitar y apoyar la cooperación jurídica recíproca y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
	5.4.6. Promover la colaboración con los poderes Legislativo y Judicial de la federación, así como con las entidades federativas, con el propósito de dar cumplimiento a las convenciones anticorrupción.
Objetivo 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	
Estrategias	Líneas de acción
6.1. Consolidar los mecanismos que permitan ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a la denuncia pública contra funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.	6.1.1. Definir los perfiles de policías, ministerios públicos, peritos y servidores públicos relacionados con funciones administrativas en materia de aduanas, migración, así como en materia de supervisión y vigilancia de las instituciones que integran el sistema financiero.
	6.1.2. Definir el perfil de los servidores públicos que integran los órganos de control y vigilancia en las dependencias e instituciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia, así como los programas específicos de capacitación acordes con la naturaleza de sus actividades.
	6.1.3. Sistematizar, interconectar y actualizar las bases de datos sobre los servidores públicos dedicados a las actividades señaladas.

6.2. Desarrollar un riguroso proceso de control de confianza en la selección y evaluación de los servidores públicos.	6.2.1. Consolidar el modelo de evaluación de control de confianza y elevar la certidumbre de la evaluación, con base en estándares internacionales, en cada uno de los exámenes que se practiquen.
	6.2.2. Impulsar el establecimiento del modelo de evaluación de control de confianza, a partir de estándares internacionales, en las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia de las entidades federativas, con base en los ordenamientos legales e instrumentos jurídicos aplicables.
	6.2.3. Homologar los protocolos de evaluación, los procesos y los procedimientos de operación de los centros de control de confianza en los tres órdenes de gobierno, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para lograr la incorporación de los mejores hombres y mujeres del país a la función policial.
	6.2.4. Diseñar y aplicar sistemas de acreditación de centros de control de confianza, a fin de verificar que sigan procesos con estándares mínimos y uniformes.
	6.2.5. Realizar la adecuación, actualización y sistematización constante de las normas técnicas e instrumentos de evaluación en que se sustenten los exámenes de control de confianza.
	6.2.6. Promover la capacitación y especialización permanente del personal a cargo de aplicar la evaluación de control de confianza.
6.3. Garantizar el escrutinio, seguimiento y evaluación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.	6.3.1. Evaluar la actuación, eficacia y el desempeño de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, con base en indicadores de gestión que permitan transparentar resultados y fortalecer la cultura de rendición de cuentas de los servidores públicos.
	6.3.2. Establecer vínculos con los organismos del sector público, social y empresarial, a fin de coordinar las acciones correspondientes en la presentación de denuncias por irregularidades o actos ilícitos de los servidores públicos.
	6.3.3. Consolidar centros de orientación integral directa a la ciudadanía.
	6.3.4. Fortalecer la participación ciudadana en los sistemas de supervisión y control, a partir de esquemas modernos y novedosos que permitan someter las actividades institucionales al escrutinio social, y establecer programas de trabajo y métodos para la medición de resultados.
	6.3.5. Corregir procesos y sistemas de operación con base en las sugerencias procedentes de la ciudadanía.
	6.3.6. Establecer sistemas eficientes de atención y seguimiento de quejas, así como metodologías para identificar las vulnerabilidades y puntos de riesgo potencial para actos de corrupción en los procesos institucionales.
	6.3.7. Establecer foros permanentes de opinión y consulta ciudadana en materia de seguridad pública y procuración de justicia.

6.4. Fomentar una cultura de denuncia y garantizar la seguridad jurídica e integridad de los denunciantes.	6.4.1. Definir e implementar políticas de manejo y confidencialidad de la información relacionada con las denuncias en contra de servidores públicos por posibles actos de corrupción.
	6.4.2. Definir y aplicar recursos y mecanismos expeditos para la reparación del daño.
	6.4.3. Desarrollar estrategias y programas para atender a testigos colaboradores de actos de corrupción, así como para fomentar el ofrecimiento y pago de recompensas.
	6.4.4. Fortalecer la normatividad jurídica para garantizar la seguridad de los denunciantes, informantes y testigos en general.
6.5. Homologar los criterios para evitar la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de normas.	6.5.1. Identificar los espacios de discrecionalidad, así como las vulnerabilidades y riesgos potenciales que faciliten o favorezcan la realización de actos de corrupción en los procesos institucionales.
	6.5.2. Actualizar la normatividad organizacional y funcional de las dependencias e instituciones que participan en las funciones de seguridad pública y procuración de justicia.
	6.5.3. Diseñar manuales y procedimientos de actuación que acoten los márgenes de discrecionalidad de los servidores públicos.
	6.5.4. Diseñar y acordar protocolos de actuación conjunta entre las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia que señalen con claridad y precisión las acciones que les correspondan en la función de investigación de delitos.
	6.5.5. Establecer sistemas informáticos para la digitalización de expedientes y comunicaciones, mediante la incorporación de la firma electrónica avanzada en el procedimiento penal.
	6.5.6. Difundir entre la sociedad casos de servidores públicos sujetos a proceso penal por actos de corrupción y las sentencias que en ellos se impongan, así como mantener actualizados los datos estadísticos, en coordinación con las instancias competentes del Poder Judicial de la federación.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Rubros a analizar en el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)

Objetivo 1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF	
Estrategias	Líneas de acción
1.1. Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.	1.1.1. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF a fin de orientarlos a la generación de beneficios específicos para la sociedad.
	1.1.2. Establecer mecanismos de consulta con el sector privado, organismos y organizaciones de la sociedad civil (osc) para la toma de decisiones gubernamentales.
	1.1.3. Promover la realización conjunta Gobierno-osc de proyectos que impacten a la sociedad en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).
	1.1.4. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC que desarrollen proyectos con recursos públicos.
	1.1.5. Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes la vinculación con las osc.
	1.1.6. Incorporar la participación y contraloría ciudadana en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de la República.
	1.1.7. Incentivar la contraloría ciudadana en las obras públicas realizadas con gasto federalizado.
	1.1.8. Incluir a la ciudadanía y las osc en el diseño, evaluación y mejora de trámites y servicios.
	1.1.9. Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en las contrataciones públicas.
	1.1.10. Incentivar la denuncia entre particulares sobre conductas ilícitas en las contrataciones públicas.

<p>1.2. Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.</p>	<p>1.2.1. Actualizar los instrumentos normativos que construyen el marco de ética de los servidores públicos.</p>
	<p>1.2.2. Establecer mecanismos de coordinación de acciones en materia de cultura de legalidad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.</p>
	<p>1.2.3. Desarrollar programas, plataformas e instrumentos de formación permanente de servidores públicos sobre principios éticos.</p>
	<p>1.2.4. Reforzar la implementación de los instrumentos de manejo de conflictos de interés.</p>
	<p>1.2.5. Apoyar el diseño de contenidos y herramientas didácticas en los planes y programas educativos para una formación cívica y ética.</p>
	<p>1.2.6. Fortalecer la coordinación institucional para la prevención y combate a la corrupción, en cumplimiento a los compromisos internacionales firmados por México.</p>
	<p>1.2.7. Fortalecer los canales de denuncia de servidores públicos para que sean confiables y efectivos.</p>
	<p>1.2.8. Construir un sistema para la protección a denunciantes, víctimas y testigos de conductas ilícitas en que incurran los servidores públicos.</p>
	<p>1.2.9. Fortalecer incentivos legales y esquemas de autorregulación para que el sector privado denuncie incidentes de corrupción.</p>
<p>1.3. Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.</p>	<p>1.3.1. Promover la práctica sistemática de la desclasificación de expedientes reservados e información bajo el principio de máxima publicidad.</p>
	<p>1.3.2. Fomentar la obligación de documentar toda decisión y actividad gubernamental.</p>
	<p>1.3.3. Recabar y tratar a los datos personales con estricto apego al derecho de protección constitucional de los mismos.</p>
	<p>1.3.4. Mejorar los tiempos de respuesta, optimizando la gestión documental y la atención a solicitudes y recursos de revisión.</p>
	<p>1.3.5. Establecer programas de capacitación estratégica dirigidos a solicitantes y sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p>
	<p>1.3.6. Acercar a los particulares la información gubernamental mediante las nuevas tecnologías, facilitando el acceso a la información.</p>
	<p>1.3.7. Fomentar entre los servidores públicos la generación de información que asegure calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.</p>
	<p>1.3.8. Diseñar estrategias para concientizar a las personas sobre el ejercicio de su derecho a la protección de sus datos.</p>
	<p>1.3.9. Promover la publicidad de los resultados de consultas ciudadanas.</p>

1.4. Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.	1.4.1. Identificar necesidades de información socialmente útil por parte de la población.
	1.4.2. Concentrar la información socialmente útil o focalizada del gobierno en una plataforma electrónica única.
	1.4.3. Difundir en audiencias estratégicas la información socialmente útil publicada por las dependencias y entidades.
	1.4.4. Promover herramientas interactivas con información estratégica que sirva a la población en su vida diaria.
	1.4.5. Incentivar el uso, intercambio y difusión de la información socialmente útil en la población.
	1.4.6. Analizar el efecto que tiene la información focalizada en la reducción de riesgos y la solución de problemas públicos.
	1.4.7. Mejorar la publicación de información sobre los proyectos financiados con recursos federales entregados a las OSC.
	1.4.8. Promover el uso de la información socialmente útil en gobiernos locales.
	1.4.9. Involucrar a la sociedad civil en la traducción a lenguaje ciudadano de la información.
	1.4.10. Transmitir a la sociedad las mejoras de los trámites y servicios, así como su impacto y beneficios.
1.5. Fortalecer el uso de la información presupuestaria.	1.5.1. Impulsar un sistema de obra pública abierta para mostrar los avances de los proyectos de inversión.
	1.5.2. Difundir en lenguaje ciudadano los avances y resultados de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo.
	1.5.3. Abrir nuevos canales de difusión de información presupuestaria tomando en cuenta las tendencias de internet, uso de redes sociales y dispositivos móviles.
	1.5.4. Promover prácticas de transparencia presupuestaria que sean replicables en los gobiernos locales.
	1.5.5. Implementar ventanillas virtuales de opinión ciudadana que retroalimente el desempeño de los programas presupuestales (Pp).
	1.5.6. Fomentar el uso de los resultados del seguimiento y evaluación de las políticas públicas como instrumento de contraloría ciudadana.
	1.5.7. Alinear CompraNet a las políticas de gobierno abierto e interoperabilidad.
1.7. Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.	1.7.1. Asegurar el cumplimiento en la APF de los instrumentos de control y consulta en materia archivística.
	1.7.2. Implementar un sistema unificado de clasificación archivística que propicie el uso de un lenguaje común.
	1.7.3. Establecer un sistema institucional de archivos físicos y electrónicos.
	1.7.4. Vincular los procesos de las dependencias y entidades con la estructura archivística establecida en la Ley Federal de Archivos.
	1.7.5. Fortalecer una cultura archivística en los servidores públicos de la APF.
	1.7.6. Definir mecanismos de conservación a largo plazo de los documentos electrónicos de la APF.

Objetivo 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado	
Estrategias	Líneas de acción
2.4. Mejorar la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).	2.4.1. Mejorar la calidad y transparencia de la información reportada sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos.
	2.4.2. Identificar y transparentar aspectos susceptibles de mejora (ASM) en la aplicación del gasto federalizado.
	2.4.3. Coadyuvar en la implementación y consolidación del modelo PbR-SED (Presupuesto basado en resultados-sistema de evaluación del desempeño) en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del [anteriormente] Distrito Federal.
	2.4.4. Promover la complementariedad de programas presupuestarios federales, a partir del análisis de los padrones de beneficiarios de los diferentes órdenes de gobierno integrados en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G).
2.5. Garantizar que los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión sean aquellos con mayor rentabilidad social.	2.5.1. Alinear los programas y proyectos de inversión registrados en la Cartera de Inversión con los programas sectoriales y presupuestarios.
	2.5.2. Fomentar la realización de proyectos de inversión con alto beneficio social, mediante el esquema de Asociaciones Público-Privadas.
	2.5.3. Fomentar la realización de evaluaciones ex-post de programas o proyectos de inversión, para determinar su rentabilidad socioeconómica.
	2.5.4. Promover un seguimiento continuo de la rentabilidad socioeconómica al finalizar la etapa de ejecución del programa o proyecto de inversión.
	2.5.5. Constatar que los programas y proyectos de inversión cumplan con los indicadores establecidos en los lineamientos de análisis costo beneficio.
	2.5.6. Brindar una mayor capacitación a servidores públicos apoyados por organismos financieros internacionales, para elevar la calidad de las evaluaciones socioeconómicas.
	2.5.7. Actualizar la tasa social de descuento con apoyo de organismos financieros internacionales, a fin de lograr un uso más eficiente de recursos.
	2.5.8. Asegurar que las evaluaciones socioeconómicas tengan la calidad requerida que garantice su rentabilidad social.

Objetivo 3. Optimizar el uso de los recursos en la APF	
Estrategias	Líneas de acción
3.4. Promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal.	3.4.1. Consolidar el Sistema de Información Inmobiliaria Federal que provea información estratégica para optimizar el uso de inmuebles federales.
	3.4.2. Generar economías en el mantenimiento, conservación y aprovechamiento de inmuebles federales, garantizando instalaciones sustentables y seguras.
	3.4.3. Promover la regularización de la situación jurídica de los inmuebles federales, que otorgue certeza a la inversión pública y privada.
	3.4.4. Modernizar los mecanismos de adquisición, enajenación y arrendamiento de bienes inmuebles, con la finalidad de optimizar su uso.
	3.4.5. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para dictaminar de forma más certera y expedita los avalúos, de acuerdo con estándares internacionales.
	3.4.6. Coordinar el mejor uso de los inmuebles nacionales con los poderes públicos, órdenes de gobierno y organismos constitucionales autónomos.
Objetivo 4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF	
Estrategias	Líneas de acción
4.2. Fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.	4.2.1. Firmar convenios de cooperación técnica con instituciones públicas y privadas en materia de gestión de recursos humanos y Sistema Profesional de Carrera (SPC).
	4.2.2. Gestionar los procesos de recursos humanos, incluyendo el SPC, por competencias y con base en el mérito.
	4.2.3. Desarrollar herramientas y mecanismos para la autogestión del conocimiento.
	4.2.4. Implementar mecanismos de movilidad de los servidores públicos sujetos al SPC.
	4.2.5. Promover convenios de intercambio de servidores públicos con fines de desarrollo profesional.
	4.2.6. Fortalecer las evaluaciones de desempeño de los servidores públicos.
	4.2.7. Impulsar mecanismos para la profesionalización, certificación y educación formal de los servidores públicos.

4.3. Obtener las mejores condiciones en la contratación de bienes, servicios y obras públicas de la APF.	4.3.1. Perfeccionar el diseño institucional y organizacional de las instancias que regulan y dirigen las contrataciones públicas.
	4.3.2. Establecer un sistema de contrataciones públicas basado en la transparencia, competencia y criterios objetivos que promueva la integridad y la prevención de la corrupción.
	4.3.3. Fomentar la adopción de criterios de sustentabilidad en las contrataciones públicas.
	4.3.4. Vincular los contratos incorporados en CompraNet con la estructura programática y, en su caso, con los proyectos registrados en la Cartera de Inversión.
	4.3.5. Impulsar las reformas al marco jurídico de las contrataciones públicas que contribuyan a mejorar su planeación, contratación y ejecución.
	4.3.6. Establecer indicadores y mecanismos de monitoreo y control por resultados de las contrataciones públicas.
	4.3.7. Actualizar el seguimiento a programas y proyectos de inversión en la Cartera de Inversión.
	4.3.8. Privilegiar que los procesos de contratación se realicen por medios electrónicos.
	4.3.9. Unificar los criterios adoptados en la instrucción y resolución de inconformidades derivadas de los procedimientos de contrataciones públicas.
	4.3.10. Difundir la conciliación como un mecanismo alternativo de solución de controversias, privilegiando la ejecución del contrato.
4.5. Simplificar la regulación que rige a las dependencias y entidades para garantizar la eficiente operación del gobierno.	4.5.1. Eliminar la regulación innecesaria, obsoleta y duplicada para contar con la estrictamente necesaria e indispensable para una gestión eficiente.
	4.5.2. Fortalecer la contención normativa para no sobre regular a la APF.
	4.5.3. Implementar revisiones periódicas de las normas internas, con el objetivo de evitar su obsolescencia o se dupliquen con nuevas disposiciones.
	4.5.4. Mejorar la calidad de las disposiciones normativas para simplificar la operación de los procesos de las dependencias y entidades.
	4.5.5. Mejorar el proceso de elaboración y actualización de la normatividad existente en las dependencias y entidades.
	4.5.6. Difundir el marco normativo vigente a través de repositorios electrónicos, a fin de fomentar la transparencia y certeza jurídica.
	4.5.7. Evaluar los resultados alcanzados con la eliminación y mejora del marco normativo de las dependencias y entidades.

Objetivo 5. Establecer una estrategia digital nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento	
Estrategias	Líneas de acción
5.2. Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.	5.2.1. Impulsar la convergencia de los sistemas y la portabilidad de coberturas en los servicios de salud, mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación.
	5.2.2. Establecer la personalidad única en salud a través de un padrón general de salud, incluyendo entre otra, información de beneficiarios y profesionales.
	5.2.3. Fomentar la adopción y uso de Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud, en el Sistema Nacional de Salud.
	5.2.4. Implementar el Certificado Electrónico de Nacimiento, la Cartilla Electrónica de Vacunación y el Expediente Clínico Electrónico, e integrar información biométrica de pacientes.
	5.2.5. Impulsar el intercambio de la información clínica, homologada y apegada a estándares, de manera interinstitucional e intersectorial mediante TIC.
	5.2.6. Expedir Guías de Intercambio para los Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud.
	5.2.7. Instrumentar mecanismos innovadores de salud a distancia en múltiples plataformas, Telesalud y Telemedicina.
	5.2.8. Fortalecer los mecanismos de difusión de información en salud alineados a la estrategia de datos abiertos.
	5.2.9. Promover reformas al marco normativo en materia de salud que estén relacionadas con la aplicación de TIC.
	5.2.10. Establecer bases y/o convenios de colaboración y diseñar disposiciones que garanticen la prestación de los servicios digitales de salud.
5.5. Fortalecer la seguridad ciudadana utilizando medios digitales.	5.5.1. Establecer herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas digitales.
	5.5.2. Promover la convivencia e integración social, impulsando el desarrollo social a través de las TIC.
	5.5.3. Desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia en la población.
	5.5.4. Impulsar el uso de TIC para el desarrollo de competencias comunitarias en cultura ciudadana de paz y legalidad.
	5.5.5. Aprovechar las TIC para impulsar la innovación cívica.
	5.5.6. Fortalecer la apropiación de espacios públicos haciendo uso de TIC.
	5.5.7. Impulsar el uso de TIC para la prevención y mitigación de los daños causados por desastres naturales.

5.6. Establecer y operar los habilitadores de TIC para la conectividad y asequibilidad, inclusión digital e interoperabilidad.	5.6.1. Construir una red central robusta de telecomunicaciones nacional que impulse el acceso efectivo y asequible de la población a los servicios digitales.
	5.6.2. Impulsar el acceso a banda ancha en sitios públicos que permita alcanzar la cobertura universal y procurar la conectividad rural.
	5.6.3. Crear una red nacional de centros comunitarios de capacitación y educación digital, y fomentar campañas nacionales de inclusión digital.
	5.6.4. Fomentar la mejora en la gestión gubernamental y la prestación de servicios públicos a través de la interoperabilidad de la información.
	5.6.5. Propiciar las condiciones técnicas, administrativas y normativas para lograr la interoperabilidad de la información en el gobierno de la República.
	5.6.6. Promover la consolidación de servicios de cómputo y uso compartido de recursos e infraestructura de TIC en las dependencias y entidades.
	5.6.7. Impulsar el cómputo de nube y uso de soluciones tecnológicas que favorezcan la neutralidad e interoperabilidad tecnológica.
	5.6.8. Impulsar la seguridad de la información dentro de los sistemas y aplicaciones de las dependencias y entidades.

Fuente: Elaboración propia.

107

107

Tabla 7. Rubros a analizar en la política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024)

Eje 1. Fortalecer la transparencia en la gestión pública	
Prioridad	Acciones
1. Ciudadanizar la información pública que generen las instituciones, a fin de que sea sencilla, amigable, con lenguaje ciudadano y que favorezca el escrutinio de la función pública.	1.1. Homologar la sección denominada "Transparencia", ubicada en el menú principal del sitio web de la institución.
	1.2. Actualizar la información publicada en la sección denominada "Transparencia".
	1.3. Generar productos digitales con lenguaje ciudadano que faciliten la comprensión de la información pública que difunde la institución.
	1.4. Publicar información que sea solicitada de forma recurrente y/o aquella que propicie la rendición de cuentas, siempre y cuando sea adicional o complementaria.

2. Fomentar acciones de transparencia proactiva que promuevan la generación de conocimiento público útil.	2.1. Transparentar información que atienda a una necesidad o demanda de información concreta de un grupo social con el que esté vinculada la institución, que resuelva una necesidad histórica de la ciudadanía o, en su caso, aborde temas de mayor interés entre la población.
	2.2. Publicar información socialmente útil, de calidad, amigable, con lenguaje ciudadano y que propicie la rendición de cuentas sobre los programas y proyectos prioritarios del gobierno federal.
	2.3. Democratizar las tecnologías con el fin de acercar la información pública a toda la ciudadanía y favorecer la rendición de cuentas.
3. Consolidar una cultura de transparencia democrática expansiva en la APF y acabar con la transparencia burocrática y de relaciones públicas.	3.1. Generar formatos que de origen no contengan información clasificada, para eficientar el acceso a la información.
	3.2. Impulsar la profesionalización continua de las personas servidoras públicas en una cultura de transparencia ciudadana que propicie la rendición de cuentas.
	3.3. Aprovechar el uso de las tecnologías de la información para crear o mejorar los procedimientos para el ejercicio de la transparencia y acceso a la información.
	3.4. Fortalecer la coordinación entre la Unidad de Transparencia y las unidades administrativas al interior de la institución y al exterior con otras unidades de transparencia.
	3.5. Compartir buenas prácticas entre las instituciones de la APF para generar conocimiento colectivo.
Eje 2. Promover un gobierno abierto	
Prioridad	Acciones
4. Impulsar la implementación de modelos de gobierno abierto en las instituciones.	4.1. Habilitar y dar continuidad a espacios de cocreación para generar o mejorar trámites, servicios, políticas, estrategias, compromisos o cualquier otra acción gubernamental.
	4.2. Sensibilizar a las personas servidoras públicas sobre la importancia de los modelos de gobierno abierto.
	4.3. Establecer estrategias de comunicación digital para el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas.
5. Fortalecer la participación de las instituciones en los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto.	5.1. Asegurar el cumplimiento de los compromisos adoptados en los planes de acción.
	5.2. Dar continuidad a los compromisos adoptados en los planes de acción implementados en años previos.
Eje 3. Impulsar el uso de datos abiertos	
Prioridad	Acciones
6. Implementar procesos de apertura de datos que sean de mayor interés o relevancia para la población, con la finalidad de contribuir al bienestar social.	6.1. Identificar los conjuntos o bases de datos que produce o posee la institución.
	6.2. Analizar la información susceptible de publicación.
	6.3. Priorizar los datos a publicar en formato abierto.
	6.4. Documentar los datos abiertos.
	6.5. Estructurar, cargar y publicar los conjuntos de datos abiertos.
	6.6. Proponer estrategias de comunicación digital, a fin de dar a conocer a la ciudadanía la disponibilidad de nuevos recursos de datos abiertos, en especial, los de alto valor, para impulsar su consulta y uso.

Fuente: Elaboración propia.

Las acciones anotadas en las tablas anteriores serán puestas a examen a través de los componentes, obligaciones y elementos institucionales considerados en el estándar internacional.

5.3 Examen de cumplimiento/incumplimiento del derecho de acceso a la información³⁴¹

Como ha quedado asentado en las líneas que anteceden, en el presente trabajo primero se procedió a construir el estándar internacional sobre el derecho de acceso a la información pública, al identificar los subderechos que lo integran, así como sus respectivas obligaciones, las cuales se encuentran contenidas en las diversas fuentes de *hard* y *soft law* del DIDH. Posteriormente, se analizó el contenido de los objetivos, estrategias y líneas de acción de cuatro políticas de transparencia, con la finalidad de dilucidar los rubros vinculados con el derecho a la información.

En este sentido, en la tabla que sigue se evalúan las políticas de transparencia en estudio, así como las acciones señaladas líneas arriba, a la luz de las obligaciones generales que integran a los componentes del derecho de acceso a la información (primera columna), y sus elementos institucionales (segunda columna). Estos últimos, en tanto obligaciones que constriñen la acción gubernamental al momento de diseñar la aplicación de los derechos, implican la creación de la maquinaria institucional fundamental para su realización.³⁴² En este sentido, los citados elementos institucionales se construyeron a partir de una lectura pormenorizada de cada una de las obligaciones desarrolladas en las fuentes del DIDH para los subderechos aquí abordados, las cuales conllevan deberes concretos para garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad o calidad en el diseño de objetivos, estrategias y acciones de política pública para la transparencia y el acceso a la información.

Tomando como base lo anterior, se contrastan los cuatro programas con el marco de obligaciones y elementos institucionales, señalando las acciones concretas de cada programa que se relaciona con ellos. Asimismo, y con la finali-

341. Una primera versión del presente examen de las políticas públicas del periodo seleccionado se publicó en el número 14 de la *Revista Estudios en Derecho a la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Arturo Chípuli, *op. cit.*, 2022). Si bien muchos de los resultados presentados en ese momento no han cambiado, es menester advertir que el estándar no consideró algunos avances y adiciones generados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los últimos años, principalmente en materia de protección de denunciantes. Fundamentalmente, y como ya se señaló, con motivo de la sentencia de la CoIDH del Caso Viteri Ungaretti y otros vs. Ecuador de noviembre de 2023, la Corte por primera vez se pronuncia respecto de la protección de denunciantes de actos o hechos de corrupción, lo que configura un importante precedente en la materia y en la construcción de los estándares para la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de protección de denunciantes.

342. Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 84.

dad de determinar el grado de cumplimiento/incumplimiento de las obligaciones internacionales de los subderechos seleccionados, se califica la incidencia del DIDH mediante una escala de cuatro niveles: nulo, bajo, medio y alto, donde cada componente puede tener una calificación máxima de 3 y mínima de 0 (el incumplimiento total se califica con 0, y el cumplimiento total de las obligaciones con 3).

Por último, para la valoración final de los programas se construyó una escala de cuatro niveles que parte de la suma del puntaje total de cada una de las ocho categorías analizadas, y de lo cual se desprenden los siguientes criterios para evaluar el cumplimiento del estándar del derecho a la información en el diseño de las políticas públicas en estudio: cumplimiento alto (17 a 24 puntos), medio (9 a 16 puntos), bajo (1 a 8 puntos) y nulo (0 puntos).

En este sentido, para evaluar el apego/desapego de los programas antes referidos, en la tabla 8 se analizan las políticas de transparencia a la luz de los componentes que integran al derecho de acceso a la información, a partir de sus elementos institucionales.

Tabla 8. Examen de cumplimiento/incumplimiento del derecho de acceso a la información

Subderecho y obligación general	Elemento institucional	Política de transparencia			
		PNCCFTDA (2001-2006)	PNRCTCC (2008-2012)	PGCM (2013-2018)	PTGA-DAAPF (2021-2024)
A) Transparencia pasiva (garantizar).	A.1. Disponibilidad de procedimientos para el acceso universal a la información pública y el derecho a la respuesta.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	A.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las solicitudes de información.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	A.3. Acciones vinculadas con la calidad de las respuestas (oportunas, completas, debidamente fundadas y motivadas).	Sin acciones	Sin acciones	Acción 1.3.7	Sin acciones

B) Transparencia activa (garantizar).	B.1. Disponibilidad de acciones para garantizar la máxima cantidad de información de interés público de forma proactiva y focalizada.	Acciones 4.1.7 y 4.1.9	Acciones 1.1.5, 1.2.2, 1.3.1, 1.6.4 y 2.2.3	Acciones 1.3.1, 1.3.9, 2.4.1, 3.4.1, 4.3.2, 4.3.6, 4.5.6 y 5.2.2.	Acciones 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 3.4, 6.1, 6.2, 6.3 y 6.5
	B.2. Medidas para garantizar la accesibilidad física (en contextos que consideren el uso de tecnologías o la ausencia de estas) y sin discriminación (en formatos y lenguajes diversos) de la información.	Acciones 4.1.4 y 4.1.9	Sin acciones	Acciones 1.3.6, 5.6.1, 5.6.2 y 5.6.3	Acciones 1.3 y 3.3
	B.3. Acciones vinculadas con la calidad de la información que se genera.	Sin acciones	Acciones 1.1.2 y 1.1.3	Acciones 1.4.9, 1.5.2, 2.4.1, 2.4.2, 3.4.1 y 4.3.6	Acciones 1.1, 1.2 y 3.1
C) Producción y captura de información (garantizar).	C.1. Disponibilidad de lineamientos y procedimientos para la producción de bases de información, indicadores e información estadística.	Sin acciones	Acciones 1.1.1 y 1.1.7	Sin acciones	Sin acciones
	C.2. Acciones encaminadas a crear bases de datos de calidad que permitan la validación de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	C.3. Acciones encaminadas a crear bases de datos con información estadística desagregada por colectivos vulnerables, excluidos e históricamente discriminados, y sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones

D) Derecho a una cultura de la transparencia (garantizar y promover).	D.1. Disponibilidad de campañas de educación y divulgación entre la población sobre la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información, así como de las medidas de implementación del derecho y el procesamiento de solicitudes de información.	Acciones 4.3.1 y 4.3.3	Acciones 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4 y 3.3.5	Acciones 1.1.4, 1.3.5 y 1.3.8	Acción 6.6
	D.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación en la promoción de la cultura de la transparencia.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	D.3. Acciones para garantizar que los procesos de divulgación y sensibilización observen estándares de calidad.	Sin acciones	Sin acciones	Acción 1.3.7	Sin acciones
E) Gestión adecuada de archivos y documentos (garantizar y promover).	E.1. Disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos.	Sin acciones	Sin acciones	Acciones 1.7.1, 1.7.2, 1.7.3, 1.7.4, 1.7.5 y 1.7.6	Sin acciones
	E.2. Disponibilidad de acciones dirigidas a establecer y/o aplicar modelos de calidad en la gestión de documentos.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	E.3. Disponibilidad de acciones dirigidas a la capacitación sobre leyes y políticas relativas a la custodia, resguardo, administración y producción de información y archivos.	Sin acciones	Sin acciones	Acción 1.7.5	Sin acciones

F) Entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos (garantizar y promover).	F.1. Disponibilidad de acciones encaminadas al entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado.	Acciones 4.1.4 y 4.1.9	Acciones 1.1.4, 3.1.1 y 3.1.2	Acciones 1.3.5, 1.7.5, 2.5.6 y 4.2.5	Acciones 3.2 y 4.2
	F.2. Aplicación de modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	F.3. Programas de promoción de la transparencia en la administración que sensibilicen a los servidores públicos y promuevan, mediante incentivos, el mejoramiento de las actividades de transparencia en los órganos del Estado.	Sin acciones	Acción 3.2.4	Acción 1.3.7	Acciones 3.2 y 4.2.
G) Canales de denuncia adecuados (garantizar y promover).	G.1. Garantizar la disponibilidad de canales internos y externos de denuncia de actos irregulares o de corrupción.	Sin acciones	Acciones 1.4.1 y 1.4.2	Acciones 1.2.7 y 5.5.1	Sin acciones
	G.2. Garantizar, mediante acciones y estrategias, que los canales de denuncia cumplan con los elementos de calidad.	Acción 4.1.2	Acciones 1.4.2, 6.1.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.4.3 y 6.4.4	Sin acciones	Sin acciones
	G.3. Disponibilidad de acciones de promoción para que la información sobre la existencia y funcionamiento de dichos canales sea clara y de fácil acceso para todos los funcionarios públicos y personas denunciantes.	Sin acciones	Acción 3.4.2	Acción 1.1.10	Sin acciones

H) Medidas de protección para los denunciantes (<i>whistleblowers</i>) (proteger).	H.1. Proteger mediante acciones la confidencialidad de la identidad de los denunciantes, sus familias y de la información recibida.	Acción 4.1.2	Acción 6.4.1	Sin acciones	Sin acciones
	H.2. Proteger, a través de la adopción de acciones y medidas preventivas y correctivas, a los denunciantes y sus familias, frente a represalias que busquen vulnerar su integridad física, generar sanciones, despidos injustificados o responsabilidades civiles o penales a causa de las denuncias.	Sin acciones	Acción 1.4.4.	Acción 1.2.8	Sin acciones
	H.3. Proteger mediante la disponibilidad y accesibilidad a asesoría legal en relación con la denuncia.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones

Fuente: Elaboración propia con base en Chípuli, *op. cit.*, 2022, pp. 20-21.

5.4 Resultados

En materia de transparencia pasiva, la mayoría de los programas son omisos respecto de las acciones encaminadas a su adecuada garantía. Únicamente el PGCM incorporó una acción (1.3.7) orientada a la calidad de las respuestas a solicitudes de información. No obstante, no considera ninguna acción en términos de disponibilidad y accesibilidad. Por su parte, resulta notable que las acciones relativas a la transparencia activa observan un cumplimiento importante en todas las políticas estudiadas. En este rubro destacan de forma negativa el PNCCTDA y el PNRCTCC; el primero, por omitir lo relativo a la calidad de la información, y el segundo, por abstenerse de considerar acciones de accesibilidad para asegurar el acceso a la información.

En cuanto a la producción y captura de información, se observa una omisión generalizada, siendo el PNRCTCC el único que contempló en su diseño acciones encaminadas a la disponibilidad de lineamientos y procedimientos para generar información. Por otro lado, y en lo que atañe a la cultura de la transparencia, el análisis evidencia una tendencia positiva con relación al desarrollo de campañas de educación y divulgación del derecho a la información, cuestión que se ve atenuada por una ausencia general de acciones respecto de la accesibilidad y de promoción de la divulgación y sensibilización. La única excepción respecto de esto último es una acción establecida en el PGCM, relativa a los estándares de calidad.

En lo correspondiente a la implementación adecuada, su contenido obligatorio se dividió en dos subcomponentes para su mejor desarrollo: la gestión

adecuada de archivos y documentos, y el entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos. Con relación al primero, se advierte una inobservancia alta del estándar internacional en el diseño de los programas. Destaca positivamente con algunas acciones el PGCM en lo referente a la metodología y el sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos; así como en lo que respecta a las acciones dirigidas a la capacitación sobre leyes y políticas sobre la custodia, resguardo, administración y producción de información y archivos. En cuanto al segundo subcomponente, en general los cuatro programas contemplan acciones para el entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos, y tres de ellos con relación a la promoción de la transparencia en la administración. No obstante, todos son omisos en lo que hace a los modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación.

Finalmente, acerca del componente de protección de denunciantes de irregularidades, y dada la complejidad del estándar internacional, se le dividió en dos subcomponentes: los canales de denuncia y las medidas de protección para los denunciantes. Respecto del primero, solo dos programas incorporaron en su diseño acciones para la disponibilidad de los canales de denuncia y para la promoción de la existencia y funcionamiento de dichos canales: el PNRCTCC y el PGCM. Por cuanto hace a la obligación de garantizar que las vías de denuncia cumplan con ciertos requisitos de calidad, solo fue considerado por el PNCCFTDA y el PNRCTCC.

En el segundo subcomponente, es decir, el relativo a las medidas de protección para los denunciantes, se observa una amplia omisión. Por un lado, en las acciones para la confidencialidad de los denunciantes y la protección de la información objeto de la denuncia, los programas que las incluyeron en su diseño fueron el PNCCFTDA y el PNRCTCC. Respecto de las medidas de protección frente a represalias, el PNRCTCC y el PGCM adoptaron acciones en el marco de la política pública. En cuanto a la asesoría legal, es notable que ningún programa la contempló en su diseño.

Con base en lo anterior y tomando en consideración la escala establecida, a continuación se presentan los resultados del análisis antes realizado:

Tabla 9. Resultados por programa

Componente	Calificación			
	PNCCFTDA	PNRCTCC	PGCM	PTGADAAPF
Transparencia pasiva	0	0	1	0
Transparencia activa	2	2	3	3
Producción y captura de información	0	1	0	0
Cultura de la transparencia	1	1	2	1
Gestión adecuada de archivos y documentos.	0	0	2	0

Entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos.	1	2	2	2
Canales de denuncia adecuados.	1	3	2	0
Medidas de protección para los denunciantes (whistleblowers).	1	2	1	0
Total	6	11	13	6

Fuente: Elaboración propia.

Tomando en cuenta la suma de cada uno de los aspectos citados, ahora se procede a ubicar la posición de los programas con base en el siguiente criterio de cumplimiento del estándar del derecho a la información:

Tabla 10. Escala de calificación de los programas

Nivel	Criterio de calificación
Cumplimiento alto	17 a 24 puntos
Cumplimiento medio	9 a 16 puntos
Cumplimiento bajo	1 a 8 puntos
Cumplimiento nulo	0 puntos

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados de la tabla 9 se puede apreciar que los dos programas correspondientes al periodo 2008-2018 (PNRCTCC y PGCM) encuadran en un cumplimiento medio, mientras que el PNCCFTDA (2001) y el PTGADAAPF (2021) tienen un cumplimiento bajo respecto de la observancia, en su diseño, de lo establecido por el DIDH acerca del derecho humano en estudio.

Lo anterior revela dos cuestiones: que a pesar de que en la narrativa gubernamental la transparencia y el acceso a la información se asumen como compromisos irrestrictos en el contexto de la actividad de la administración pública, lo cierto es que el desarrollo de la política pública en la materia deja ver la ausencia de una perspectiva de derechos humanos. Si bien las políticas consideran algunos aspectos vinculados con lo señalado por el DIDH, los resultados ponen en evidencia que existe una *miopía* a los derechos humanos en el diseño de las políticas de transparencia. Segunda cuestión relacionada con la anterior, aparentemente existe un marcado incumplimiento de lo señalado por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual mandata en su párrafo tercero la obligación de todas las autoridades de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. Como afirma Salazar,³⁴³ todas las autoridades tienen la obligación de conocer el DIDH para implementar adecuadamente la reforma en materia de derechos humanos de

343. Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 151.

2011, lo cual conlleva un proceso de profesionalización y especialización para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. En este tenor, queda claro que los tomadores de decisiones y los *policy makers* tienen una deuda con los derechos humanos en la hechura de las políticas públicas.

Según ha quedado plasmado en las líneas que anteceden, el diseño de los programas estudiados parece demostrar que ninguno de los actores involucrados en el desarrollo de los mismos consideró integralmente los estándares sobre el acceso a la información pública.

Conclusiones

Los derechos humanos son la suma de los derechos individuales y colectivos inherentes a todas las personas, sin distinción de ningún tipo (sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexoafectiva o cualquier otra característica), que se establecen y proclaman con el objetivo principal de garantizar la dignidad humana de las personas. Han estado presentes a lo largo y ancho de las múltiples culturas, no siempre en un sentido normativo ni en las formas que hoy múltiples disciplinas contemplan, sino a manera de aspiraciones profundas expresadas intermitentemente pero constantes a través del lenguaje y la escritura, en espera de un momento histórico adecuado que las conjuntara en un discurso propio. La evolución del concepto trajo consigo una serie de posturas teóricas diversas, donde los derechos humanos se comprenden de formas muy diversas, asumiendo distintos compromisos para su interpretación, sus fundamentos y sus vías de exigibilidad, dependiendo del lugar desde donde se les mire. No obstante lo anterior, una postura que ha sido interesante y útil en lo operativo ha sido la vertida por Luigi Ferrajoli,³⁴⁴ quien asume que los derechos humanos son derechos subjetivos, entendiéndolos como expectativas positivas o negativas, lo cual trae aparejado obligaciones de hacer o abstenerse para los poderes públicos. Asimismo, en tanto titulares de derechos, las personas cuentan con diversas vías para que sus derechos sean garantizados. En la lógica de Pisarello,³⁴⁵ es necesario distinguir entre vías institucionales y extrainstitucionales, estas a cargo de las personas y la sociedad civil organizada, a través de vías y estrategias diversas como la protesta y la resistencia civil; y aquellas, relacionadas con los mecanismos que el propio Estado ha consagrado para la defensa de los derechos. Entre estas últimas, y sobre todo a partir de la década de los noventa, las políticas públicas se establecen como un canal relevante para la exigibilidad de los derechos, en tanto constituyen el puente entre norma y realidad, representando el sendero por el cual la acción política materializa los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos.

Tomando en consideración que a partir de la reforma del 10 de junio de 2011 México asume importantes compromisos con relación al DIDH, mismos que quedaron plasmados en el artículo 1° constitucional, todas las autoridades están obligadas a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos en el marco de sus atribuciones y competencias. Lo anterior significa que las políticas públicas deben contemplar en todo su ciclo (diseño, implementación y evaluación) la perspectiva de derechos humanos. Dicha perspectiva representa un aporte de carácter sustantivo que pone al ser humano en el centro del desarrollo de las políticas públicas y que se encuentra integrado por dos dimensiones: los estándares internacionales y los elementos transversales. Los primeros son una construcción que, desde las fuentes de *hard* y *soft*

344. Luigi Ferrajoli, *op. cit.*

345. Gerardo Pisarello, *op. cit.*

law del DIDH, permiten establecer una ruta respecto de las obligaciones que el Estado debe cumplir para materializar un determinado derecho humano. En este sentido y dado que el objeto del presente documento fue realizar el análisis de la política pública en materia de transparencia, en el capítulo tercero se abordó lo relativo al derecho humano de acceso a la información pública, el cual constituye, por un lado, un derecho autónomo, esencial para acceder a otros derechos (un derecho llave); y por el otro, un elemento fundamental para la construcción de una democracia de calidad. Derivado de lo anterior, se revisaron los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, a los cuales México pertenece, con la finalidad de ubicar los subderechos que componen al citado derecho, así como sus obligaciones generales y elementos institucionales. Esto, con la finalidad de construir el estándar internacional del derecho humano de acceso a la información.

Posteriormente se analizó lo relativo a las políticas de transparencia de la administración pública federal en México durante el periodo comprendido del 2001 al 2021. En este lapso se implementaron cuatro programas: el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012), el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) y la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024). Cada uno integrado por una narrativa que asume a la transparencia en la APF como el objetivo fundamental a alcanzar durante el periodo correspondiente, así como una serie de objetivos, estrategias y acciones relacionados con el derecho a la información. Al respecto, la pregunta que surgió con relación a cada uno de ellos fue: ¿cuál fue el grado de incidencia de las obligaciones consagradas por el DIDH para el derecho de acceso a la información pública en el diseño de las políticas de transparencia de la administración pública federal en México durante el periodo 2001-2021?

Finalmente, para responder a la cuestión antes planteada se estableció una batería de ocho categorías de análisis, construida a partir del estándar internacional sobre el derecho de acceso a la información pública, la cual posteriormente ayudó a reconocer las áreas y rubros de cada uno de los programas que podían someterse a análisis. Al examinar los programas frente al marco obligacional del derecho a la información, el presente estudio pone en evidencia que en la creación de los citados programas se observó una incidencia media (PNRCTCC y PGCM) y baja (PNCCFTDA y PTGADAAPF) del estándar internacional, lo cual pone en entredicho tanto al discurso gubernamental, como a la voluntad real de propiciar las capacidades institucionales necesarias para la garantía del derecho humano de acceso a la información.

Con todo lo plasmado en el presente texto se buscó establecer una propuesta de análisis de la política de transparencia a nivel nacional que pueda ser replicable para el análisis de programas posteriores o del ámbito subnacional, y que permita generar insumos de información para que los tomadores de decisiones y los encargados del diseño de las políticas públicas de la materia la

apliquen en su labor a las obligaciones del derecho a la información, fortalezcan las capacidades institucionales y refuercen la garantía de este importante derecho.

Referencias

- ABRAMOVICH, Víctor, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y política de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, 2006, pp. 35-50.
- ABRAMOVICH, Víctor y Courtis, Christian, *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006.
- AGUILAR, Luis F., "Estudio Introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Porrúa, 1992, pp. 15-74.
- ANAYA, Alejandro y Estévez, Ariadna, *Construcción internacional de los Derechos Humanos*, México, Flacso, 2017.
- ANSOLABEHERE, Karina, "Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos", en *Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria*, Ariadna Estévez y Daniel Vázquez (coords.), México, CISAN-FLACSO-México, 2011, pp. 19-42.
- ARTICLE 19, *El derecho del público a saber. Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información*, Londres, 1999. Disponible en <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>
- ASOCIACIÓN Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *Guía de análisis presupuestario con enfoque de derechos para la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina, ACIJ y Tinker Foundation, s. f., Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/06/Gu%C3%ADa-de-An%C3%A1lisis-Presupuestario-acij.pdf>
- BAZÚA, Fernando, "Estado, Gobierno y política pública. Elementos para un marco conceptual básico", en *Guía de la Especialidad en Política y Gestión Educativa*, México, Flacso, pp. 20-41.
- BLYBERG, Ann y Hofbauer, Helena, *Artículo 2 y presupuestos públicos*, International Budget Partnership, 2017. Disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Articulo2yPresupuestosPublicos.pdf>
- BOGDANDY, Armin von, "Ius Constitutionale Commune en América Latina: Una mirada a un constitucionalismo transformador", *Revista Derecho del Estado*, núm. 34, enero-junio 2015, pp. 3-50.
- CÁMARA de Diputados, artículo 1°, párrafo segundo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, *Diario Oficial* de la Federación, 2024. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- CANÇADO Trindade, Antonio A., *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el siglo XXI*, Barcelona-Buenos Aires-México -Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2001.
- CARBONELL, Miguel, *Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2013.
- _____, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, 2006.

- CARMONA Tinoco, Jorge U., "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Pedro Salazar Ugarte y Miguel Carbonell (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, pp. 39-62.
- CAROZZA, Paolo G., "La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales", en *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, Alicia Ely Yamin (ed.), México-Perú, Plaza y Valdés, 2006, pp. 43-61.
- CÁRCOVA, Carlos María, "Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho", en *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derechos*, Christian Courtis (comp.), Buenos Aires, Eudeba, 2009, pp. 19-38.
- CARPISO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, núm. vi, 1979, pp. 39-100.
- CHÍPULI Castillo, Arturo, "El derecho humano de acceso a la información pública en la política de transparencia de la administración pública federal en México (2001-2021)", *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 14, julio-diciembre, 2022, pp. 5-27.
- _____, "Gobierno cercano y moderno: una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública", *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 8, julio-diciembre, 2019, pp. 45-68.
- COMISIÓN de Derechos Humanos de Naciones Unidas (OHCHR), *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la libertad de expresión. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad con la resolución 1999/36 de la Comisión*, Ginebra, ONU, 2000.
- _____, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial, Sr. Abid Hussain, presentado en cumplimiento de la resolución 1997/27 de la Comisión de Derechos Humanos*. Ginebra, ONU, 1998.
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, Washington D.C., Organización de Estados Americanos, 2012.
- _____, *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington D.C., OEA, 2007.
- _____, *Declaración Conjunta 2006*, Washington D.C., OEA, 2006. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=746&IID=2>
- _____, *Declaración Conjunta 2004*, Washington D.C., OEA, 2004. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>
- _____, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, Washington, D.C., CIDH, 2000.
- COMISIÓN Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Guía técnica de políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, México, CNDH, 2021. Disponible en https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Guia_Tec

nica_Politiclas.pdf

_____, *Nuestros Derechos (Versión 1.4)*, México, CNDH-UNAM, 2004.

COMITÉ de Derechos Humanos (CCPR), *Observación General No. 34, Artículo 19 Libertad de Opinión y Libertad de Expresión*, Ginebra, ONU, 2011.

_____, *Observación General No. 10, Libertad de Opinión (Artículo 19 del PIDCyP)*, Ginebra, ONU, 1983.

CONSTANT, Benjamin, "De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos", *Revista de Estudios Públicos*, núm. 59, 1995, pp. 1-20.

CORTE Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), *Caso Viteri Urgaretti y otros contra Ecuador*, Sentencia del 27 de noviembre de 2023. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_510_esp.pdf

_____, *Voto razonado del Juez Ad Hoc Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, 26 de noviembre de 2010. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_ferrer_220_esp.doc

_____, *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, Sentencia del 24 de noviembre de 2010. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

_____, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

_____, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Sentencia del 24 septiembre de 1999. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

CRUZ Parceró, Juan A., *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

CRUZ Parceró, Juan A., Ramiro, Avilés, Miguel A. y Fuentes Pérez, Dalía Berenice, *Teoría Jurídica de los derechos humanos*, México, Flacso, 2016.

DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, México, Paidós, 2008.

DE LA MORA, Diego, "Sesión 7. Derechos humanos y presupuestos I. Introducción y debates actuales", en *Guía de Estudio de la Materia Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, Flacso-México, pp. 57-60.

_____, "Introducción", en *Artículo 2 y presupuestos públicos*, Ann Blyberg y Helena Hofbauer, 2017, International Budget Partnership, pp. 4-6. Disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Articulo2yPresupuestosPublicos.pdf>

DEL CASTILLO, Gloria, y Méndez, Irma, *Introducción a la teoría de las políticas públicas*, México, Flacso-México, 2010.

DELGADO GUTIÉRREZ, Adriana, "Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia", en CEPAL, *Reunión de Expertos: "El impacto de las pensiones en Colombia sobre la equidad de género"*, Bogotá, 31 de octubre y 1º de noviembre de 2002, pp. 1-15.

ESPINOSA, Claudia Ileana, "Sesión 7. Políticas públicas como Mecanismos de Exigibilidad", en *Guía de Estudio de la Materia Mecanismos de Exigibilidad*, Sandra Serrano, Juan Carlos Arjona, Ricardo A. Ortega, Jorge Santiago Aguirre y Claudia Espinosa (autores), México, FLACSO-México, 2017, pp. 39-44.

- ESTÉVEZ López, Ariadna, "Libre comercio y acción colectiva internacional: un enfoque desde los derechos humanos", en *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, Alicia Ely Yamin (ed.), México-Perú, Plaza y Valdés, 2006, pp. 13-18.
- FERNÁNDEZ, Eusebio, "El problema del fundamento de los derechos humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1987, pp. 73-112.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010.
- FRANCO Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE editorial, 2013.
- FUENMAYOR, Alejandro, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Costa Rica, Unesco, 2004.
- GARGARELLA, Roberto, "Sobre el 'Nuevo constitucionalismo latinoamericano'", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 27, vol. 1, 2018, pp. 109-129.
- GÓMEZ, José María, "Los derechos humanos y la política mundial post-11 de septiembre de 2001. Paradojas, dilemas y desafíos", *Studia Politicae*, núm. 10, primavera/verano, 2006, pp. 7-23.
- GONZÁLEZ Morales, Felipe, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos: antecedentes, funciones y otros aspectos", *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2009, pp. 35-57.
- GONZÁLEZ, Nazario, *Los derechos humanos en la historia*, México, Alfaomega-Universidad de Barcelona, 2002.
- GUERRERO, Efrén Ernesto, "Análisis de clústers jurisprudenciales en el área andina: acercamiento mixto al ius constitutionale commune", *FORO: Revista de Derecho*, núm. 36, julio-diciembre, 2021, pp. 169-191.
- HUNT, Lynn, "Orígenes revolucionarios de los derechos humanos", *Istor*, México, CIDE, año v, núm. 19, 2004, pp. 49-70.
- HUNTINGTON, Samuel, *La Tercera Ola. La Democratización a finales del siglo xx*, Paidós, 1994.
- JIMÉNEZ Valtierra, Jorge, *Democratización de México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México-Centro de Formación y Documentación Electoral, 2021.
- JONGITUD, Jaqueline, *Introducción al derecho*, México, Códice, 2010.
- JUNCO, María Alicia, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, México, Porrúa, 2003.
- KENNEDY, Duncan, "La crítica de los derechos en los Critical Legal Studies", *Revista de la Universidad de Palermo*, año 7, núm. 1, 2006, pp. 47-90.
- LAPORTA, Francisco, *Entre el derecho y la moral*, México, Fontamara, 1993.
- LASSWELL, Harold, "La orientación hacia las políticas", en *El estudio de las Políticas Públicas*, L. F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Porrúa, 1992a, pp. 79-104.
- _____, "La Concepción Emergente de las Ciencias de Políticas", en *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa, 1992b, pp. 105-118.
- LEVINE H., Daniel y Molina, José Enrique, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, núm. 45, abril,

2007, pp. 17-46.

LLOBET, Valeria, *Guía de Estudio de la Materia en Derechos Humanos*, México, FLACSO, 2013.

LÓPEZ Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información. Colección de Cuadernos de Divulgación sobre Aspectos Doctrinarios de la Justicia Electoral 9*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

LÓPEZ Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, "La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos", en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), México, CIDE, 2008, pp. 1-28.

MALDONADO Trujillo, Vanessa, "Gobierno Cercano y Moderno: Una mirada crítica", en *Memoria del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11-14 de noviembre, 2014, pp. 1-10. Disponible en <https://clad.org/documentacion/documentos-del-congreso/>

MALONE, David M., "Los derechos humanos y el Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría", en *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, Ana Covarrubias Velasco y Daniel Ortega Nieto (coords.), México, El Colegio de México, 2007, pp. 87-107.

MENDEL, Toby, *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*. Quito, Unesco, 2009.

MERINO, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2013.

MORLINO, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2009.

MUÑOZ, Marcia, "Habeas Data", en *Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de derecho público y política*, David Cienfuegos y María Carmen Macías (coords.), México, UNAM, 2006, pp. 1-22.

NASH, Claudio, "La reforma constitucional mexicana de 2011 y sus lecciones para un nuevo ciclo constitucional latinoamericano", en *Las reformas constitucionales de derechos humanos y amparo: a diez años de su promulgación*, Ricardo Sepúlveda, Carlos María Pelayo Moller, Guillermo Estrada Adán, Magdalena Cervantes y Marie-Christine Fuchs (edits.), México, Tirant lo Blanch-Konrad Adenauer Stiftung-IJUNAM, 2021, pp. 547-566.

NEGRO, Dante, "Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región", en *Taller de Alto Nivel. Acceso equitativo a la información pública*, Guatemala, OEA, 27 y 28 de agosto, 2014, p. 14. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_guatemala_2014_publicacion.pdf

O'DONNELL, Guillermo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre democracia*, Nueva York, PNUD, 2015.

_____, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", *Isonomía*, núm. 14, abril, 2001, pp. 7-31.

- O'DONNELL, Daniel., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*, México, OACNUDH-TSJDF, 2012.
- OFICINA del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas*, Ginebra, ONU, 2012.
- _____, *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual Operativo para servidoras y servidores públicos*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010.
- _____, *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos. Un manual para la sociedad civil*, Ginebra, ONU, 2008.
- ORAÁ, Jaime y Gómez Isa, Felipe, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2002.
- ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA), Art. 13, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- _____, art. III, puntos 8, 9, 10, 11 y 12, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, Caracas, 1996. Disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf
- _____, *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Río de Janeiro, 2008. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf
- _____, arts. 32, 33 y 37 párr. 4, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Nueva York, 2004. Disponible en https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- PARDO, María del Carmen, "Los Mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", en *La estructura de la rendición de cuentas en México*, M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo (coords.), México, CIDE-UNAM, 2010, pp. 29-86.
- PARSONS, Wayne, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO-México, 2007.
- PAUTASSI, Laura, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, FLACSO México, s. f.
- PECES-Barba, Gregorio y García Manrique, Ricardo, "Primera Parte: Los textos de la revolución francesa", en *Historia de los Derechos Fundamentales*, Gregorio Peces-Barba et al. (dirs.), Madrid, Dykinson, 2001, pp. 121-217.
- PELAYO Möller, Carlos María, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, México, CDHDF, 2012.
- _____, *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, México,

- CNDH, 2011.
- PÉREZ Lledó, Juan A., "Teorías críticas del derecho", en *El derecho y la justicia*, E. Garzón Ernesto y F. J. Laporta (eds.), Madrid, Trotta, 1996, pp. 87-100.
- PERUZZOTTI, Enrique y Smulovitz, Catalina, "Accountability social: la otra cara del control", en *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), Buenos Aires, Temas, 2001, pp. 23-52.
- PINTO, Mónica, *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997.
- PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- PRESIDENCIA de la República, *Programa para un gobierno cercano y moderno (PGCM) (2013-2018)*, México, *Diario Oficial* de la Federación, 30 de agosto de 2013.
- _____, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal (PMG)*, México, *Diario Oficial* de la Federación, 10 de septiembre de 2008.
- QUINTANILLA, Gabriela, "Programas de Gobierno: Semitransparencia sin rendición de cuentas", *RECAI, Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, núm. 6, 2014, pp. 61-90. Disponible en <https://recai.uaemex.mx/article/view/8957/7607>
- RODRÍGUEZ Huerta, Gabriela, "Normas de responsabilidad internacional de los Estados", en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara (coords.), México, Fontamara-UIA-American University, 2004, pp. 49-77.
- RODRÍGUEZ-Toubes Muñiz, Joaquín, *La razón de los derechos: perspectivas actuales sobre la fundamentación de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1995.
- ROSSI, Julieta y Moro, Javier, *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos*, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, 2014.
- ROTH, André-Noël, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2022.
- SALAZAR, Pedro, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2014.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2008.
- SECRETARÍA de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) (2001-2006)*, México, *Diario Oficial* de la Federación, 22 de abril de 2002.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Explicación Ciudadana*, México, SHCP, sin fecha, p. 3. Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Rendicion_de_Cuentas/PGCM_VC.pdf
- SECRETARÍA de la Función Pública, *Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (PTGADAAPF) (2021-*

- 2024), México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio de 2021.
- _____, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012)* (PNRCTCC), México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2008.
- SERRANO, Sandra, "Sesión 1. Exigibilidad de los Derechos Humanos", en *Guía de Estudio de la Materia Mecanismos de Exigibilidad*, S. Serrano, J. C. Arjona, R. A. Ortega, J. Santiago Aguirre y C. Espinosa (autores), México, Flacso-México, 2017, p. 18.
- _____, *Guía de Estudio de la Materia Introducción al Estudio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Flacso-México, 2016.
- SERRANO, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013.
- SOTO, Daniel, *Principios generales del derecho a la información*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2010.
- STAMMERS, Neil, "La aparición de los derechos humanos en el Norte: hacia una revaloración histórica", en *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, N. Caber (ed.), México, PUEG-UNAM, 2005, pp. 57-74.
- SUBIRATS, Joan, Knoepfel, Peter, Larrue, Corrine y Varonne, Frederic, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.
- UPRIMNY, Rodrigo, "Estado de Derecho", *Eunomía*, núm.5, septiembre 2013-febrero 2014, pp. 168-176.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel, "Los derechos humanos, la democracia representativa y los mecanismos sociales de garantías. Notas para una reflexión", *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, Núm. 31, 2011, pp. 173-191.
- _____, "La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo", *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*, México, Flacso, 2007, pp. 335-346.
- VÁZQUEZ, Daniel y Delaplace, Domitille, "Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm.14, 2011, pp. 35-64.
- VERGARA, Rodolfo, *Cuadernos de transparencia No. 5. La transparencia como problema*, México, INAI, 2007. Disponible en <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2005%20B.pdf>
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la Información*, México, Porrúa, 2006.

129

***El derecho humano de acceso a la información pública
y la política de transparencia en México (2001-2021)***

se terminó de editar, en la Biblioteca Digital de Humanidades de la Dirección General del Área Académica de Humanidades de la Universidad Veracruzana, el 2 de abril de 2025.

129