

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO

CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA S.E.P.
CON NÚMERO DE ACUERDO 20071033 DE FECHA 17 DE DICIEMBRE DE 2007

**“GOBIERNO ABIERTO. CAMBIO DE PARADIGMA
PARA LA ANIQUILACIÓN DEL LEVIATÁN Y LA
SUPRESIÓN DE LA CONCEPCIÓN DOGMÁTICA
DE LA REALIDAD”**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

P R E S E N T A

LIC. KEVIN JOSÉ HORNIA CASTILLO

DIRECTOR DE TESIS

DR. JUAN MANUEL OTERO VARELA

CIUDAD DE MÉXICO, 2024

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LA ACEPCIÓN DEL ESTADO, EL LEVIATÁN ENTONCES Y AHORA	4
1. El Estado, o la manifestación del orden social y jurídico	7
2. Del Estado Social – Benefactor. Una crítica a la falacia del interés general y los derechos sociales	10
3. Metamorfosis de la democracia. Una efectiva participación	21
4. El animal político y la esfera social	28
4.1. La condición política	28
4.2. La condición humana	29
II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	32
1. Un acercamiento al concepto de acceso a la información	36
2. Breves antecedentes nacionales	38
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	38
2.2 Legislación Federal	44
3. Transparencia. Pilar jurídico para la consolidación del Estado democrático liberal	50
4. Instituciones. La encarnación de los valores sociales	52
5. Organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información	58
III. CAMBIO DE PARADIGMA. TRANSICIÓN A UN MODELO DE GOBIERNO ABIERTO PARA UNA EFECTIVA DEMOCRACIA LIBERAL	66
1. El poder de la información, planteamiento del problema	66
2. Un cambio necesario. Análisis doctrinal del Gobierno Abierto	70
a) Transparencia	74
b) Participación ciudadana	75
c) Colaboración	76
d) Rendición de cuentas	78
e) Innovación tecnológica	82
3. Brevísimos exámenes del caso mexicano. ¿Dónde estamos?	87
4. Un dinamismo necesario para el derecho administrativo. Nuevos paradigmas y la supresión de la concepción dogmática de la realidad	92
5. Andamiaje jurídico nacional. ¿Es posible la transición?	96
a) Gobernanza	96
b) Derecho a la buena administración	99

6. Caso particular de estudio: Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. y el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	102
a) Buscador de contratos	105
b) Sondeos de percepción en materia de transparencia	108
c) Mecanismo de información y participación pública. Mesa de diálogo para la información abierta del Nuevo Aeropuerto	110
d) Diversa información adicional relativa a los procedimientos de contratación y otros mecanismos valiosos en materia de apertura	112
e) Breves desenlaces	113
7. La sátira denominada “Consulta Nacional”	115
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	122

INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más interconectado y digitalizado, la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, así como la rendición de cuentas se erigen como pilares fundamentales para promover una gobernanza efectiva y fortalecer la democracia. En este contexto, surge el concepto del Gobierno Abierto, una filosofía que busca transformar la manera en que se ejerce el poder y se toman las decisiones, al abrir las puertas de las instituciones gubernamentales al escrutinio público y facilitando la participación activa de los ciudadanos en la gestión de lo público.

De esta forma, el Gobierno Abierto no se limita simplemente a la divulgación de información gubernamental, sino que implica un cambio cultural profundo que promueve diversos principios y virtudes en todos los niveles de gobierno. Al poner énfasis en la transparencia y la accesibilidad de los datos, el Gobierno Abierto busca empoderar a los ciudadanos, fomentar la confianza en las instituciones democráticas y mejorar la calidad de vida de las personas mediante la cocreación de políticas y servicios públicos más efectivos y eficientes.

Así, en esta era de avances tecnológicos y comunicación instantánea, el Gobierno Abierto funge como un paradigma prometedor que ofrece nuevas oportunidades para la construcción de sociedades más inclusivas, justas y participativas.

En ese sentido, el presente estudio tiene por objeto demostrar que la doctrina política del Gobierno Abierto, entendida como una nueva filosofía de hacer gobierno, resulta ser un claro y manifiesto primer acercamiento estatal para dismantelar la idea del Estado intervencionista que coarta la libertad del ciudadano y que esta doctrina política permite transitar a una eventual libertad democrática y política.

Conforme a ello, se pretende actualizar el hipotético propuesto demostrando y comprobando que el Gobierno Abierto resulta ser una alternativa que genera

confianza en las instituciones estatales con base en los principios torales de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración, para lo cual se examinarán sus principios, beneficios y desafíos, así como su impacto en la gobernanza democrática y en la relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, se analizará desde un aspecto de teoría del estado el impacto negativo de concebir al Estado como un ente benefactor, caritativo y paternalista, ya que, como se demuestra en el texto, aniquila la individualidad, la dignidad y el libre desarrollo de las personas que cohabitan bajo una misma estructura política. Esto, bajo la concepción de un Estado grande (Leviatán).

En ese sentido, se desarrolla a cabalidad un estudio respecto a la naturaleza social y política del individuo, quien busca lo virtuoso involucrándose en los asuntos públicos, no solo fungiendo como receptor de órdenes, regulaciones y mandatos estatales. El hombre es, en esencia, libre y quien ostenta el poder de decisión.

Para lo anterior, se demuestran los grandes rezagos doctrinales y teleológicos de la democracia, en donde se comprueba que actualmente dicho sistema es un vehículo de falsa legitimidad representativa, en donde la actividad pública de la ciudadanía se agota en la emisión de un sufragio periódicamente, sin otro involucramiento efectivo de toma de decisiones. De tal suerte, se propone un esquema de Gobierno Abierto que permita y fomente la participación ciudadana.

Asimismo, se plantea, sustenta y comprueba que la transparencia es el principio por excelencia de un efectivo Estado liberal, donde la publicidad es primicia para conocer, involucrarse y exigir rendición de cuentas de los entes gubernamentales. No obstante, no basta garantizar dicho principio, sino que, como se demuestra, la transición eventual a un esquema de Gobierno Abierto traería como consecuencia, además de una efectiva protección del derecho de acceso a la información y los principios de transparencia y máxima publicidad, la benevolente participación ciudadana y la colaboración entre los entes estatales y la sociedad civil.

En el mismo orden de ideas, se trae a colación un estudio de caso particular: el esquema de apertura del Grupo Aeroportuario de la Ciudad De México, S.A. de C.V., en el cual se evidencian las bondades de actuar conforme a un esquema de apertura, en este caso, un magno proyecto de infraestructura.

De tal suerte, se sustenta jurídicamente la tesis expuesta, actualizando un resultado de suma relevancia, toda vez que se demuestra con datos que la filosofía de Gobierno Abierto debe ser entendida como una nueva forma de hacer gobierno atendiendo a las realidades sociales y políticas que son propias de la evolución propia de los individuos que cohabitan en sociedad.

I. LA ACEPCIÓN DEL ESTADO, EL LEVIATÁN ENTONCES Y AHORA

Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo ello en una y la misma persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín civitas. Ésta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa.¹

Una acepción rebasa los límites gramáticos y lingüísticos de la definición, el sentido y el concepto; la acepción se traduce en cada uno de los significados de una palabra según los contextos en que aparece.² La acepción del “Estado” es la manifestación clara de lo dinámico que puede llegar a ser un sustantivo, cuya evolución repercute en un significado diverso conforme a las realidades sociales y políticas que emergen.

Resulta complicado comenzar por plasmar en el presente estudio un correcto entendimiento de la acepción del Estado, sin asomarnos a la idea, aunque sea de forma muy sucinta, del Estado de Thomas Hobbes.

Es así como el objetivo del presente capítulo es demostrar al lector que, contrario al entendimiento general, la idea del Estado *dios mortal* de Hobbes continúa vigente aún en nuestros días, lo que conlleva, como se analizará, en la búsqueda de la aniquilación de la individualidad y la libre autodeterminación de los ciudadanos.

¹ Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*; 3ª ed., trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 144.

² Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española. Acepción, del lat. *acceptio*, -ōnis. 1. f. Cada uno de los significados de una palabra según los contextos en que aparece.

Es en 1651 cuando Hobbes postula la idea de un *Leviatán*, un ente amorfo, bestia huidiza, o, en sus propias palabras, un *dios mortal*, al que le cedemos nuestra libertad y nuestro derecho de gobernarnos; es decir, un ente inentendible y poderoso. Así, el propio Hobbes sostiene que, para el nacimiento del Leviatán, cada soberano deberá invariablemente renunciar a un derecho en aras a recibir un bien mayor y que este resulta un acto voluntario. De tal suerte, este derecho básico es el derecho a la libertad, que en palabras del propio Hobbes es *la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que con frecuencia reducen parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiere*.³

No obstante, esta acepción del Estado – dios mortal – no es única; en 1762, Jean – Jacques Rousseau expresaba que los hombres (entiéndase como ciudadanos que residen en un Estado particular, concepto que Hobbes denominaba como soberanos) no pueden generar nuevas fuerzas, sino unirlas; es entonces cuando resulta elemental suscribir un *contrato social*, por medio del cual *cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo*.⁴

Así, es fácilmente aprehensible que estamos frente a la conceptualización de un Estado todo poderoso, difícil de entender, al que cedemos nuestra libertad en pro de un interés general (concepto que se analizará más adelante); o, en otras palabras, dicho término repercute en que los ciudadanos no somos lo suficientemente capaces para gobernarnos, administrarnos, y tomar ciertas decisiones por lo que se busca una sobrerregulación.

En ese sentido, el lector de las presentes líneas podría estar de acuerdo en la terminología y conceptualización antes expuesta del Estado en los siglos XVII y

³ Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, op. cit., p. 113.

⁴ Rousseau, Jean – Jacques, *El contrato social*, 1ª ed., España, Akal, 2017, p. 60.

XVIII,⁵ toda vez que se estaba ante la presencia de los estados absolutos donde no existían principios, ahora elementales, como división de poderes, rendición de cuentas, pesos y contrapesos, entre otros; no obstante, es menester precisar, y es objeto de este capítulo probar que aún en nuestros tiempos, existen tendencias no solo absolutistas, sino completamente Hobbesianas en el sentido de, como se ha expresado anteriormente, concebir al Estado como un *todo*.

Es preciso mencionar que no es finalidad del presente estudio realizar un análisis profundo de la evolución e historia de la acepción de Estado, sino plasmar con claridad la delicadeza y peligro que representa continuar abstrayendo el concepto de Estado como un ente en sí mismo con personalidad que rige el destino y vidas de los ciudadanos. No obstante, en aras a cimentar los elementos esenciales de este proyecto, se analizarán las principales características de las formas de Estado.

⁵ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 21 a 31.

1. El Estado, o la manifestación del orden social y jurídico.

... como los hombres no pueden generar nuevas fuerzas, sino tan sólo unir y dirigir las ya existentes, no tienen otro medio de conservarse que formar, por agregación una suma de fuerzas que pueda superar a la resistencia, que pueda ponerlas en movimiento con miras a un único objetivo y hacerlas actuar de común acuerdo.⁶

Hans Kelsen postulaba que las formas del Estado, en cualquiera de sus épocas, no son otra cosa que la teoría de las distintas posibilidades de crear el orden estatal como orden jurídico.⁷

Lo anterior, se traduce en que, de manera genérica, la manifestación estatal en un territorio determinado repercute invariablemente en el sentido que se le pretende dar a dicho Estado de manera social, política y jurídica, es decir, se está en presencia de un cúmulo de acciones encaminadas en la misma dirección sin que sea posible (al menos jurídica y políticamente) discernir.

De tal suerte, las diversas manifestaciones de Estado que se han originado con el paso de los siglos se entienden como meros efectos reactivos de situaciones particulares y concisas.

Para clarificar lo anterior, se expondrá un caso específico:

Con las reformas estructurales en materia de telecomunicaciones, competencia económica y energía de 2013,⁸ el objetivo del titular del ejecutivo federal de

⁶ Rousseau, Jean – Jacques, *El contrato social*, op. cit., p. 59.

⁷ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Ediciones Coyoacán, 5ª ed., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, 2015, p. 409.

⁸ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013#gsc.tab=0

entonces era modificar las reglas que definen la intervención y la participación pública en sectores económicos relevantes, buscando una transición a un Estado Regulador (aunque fuera en principio en esas materias particulares); o, mal llamado por cierto sector de la población mexicana, un Estado Neoliberal.

Se corrobora dicha postura con lo expresado en la propia Exposición de Motivos⁹ del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, que a la letra señala lo siguiente:

“[...] la historia nos ha enseñado que México ha sido capaz de reinventarse, de fortalecer sus instituciones y, a través de la construcción de las mayorías democráticas, lograr cambios estructurales en el régimen de gobierno. Por ello, comprometidos con las luchas democráticas ganadas y con la convicción de que la ruta para alcanzar un verdadero desarrollo nacional radica en hacer posible una reforma energética de gran calado, es que proponemos reformar los artículos 27 y 28 constitucionales, a fin de impulsar una economía de libre mercado y consecuentemente con las condiciones óptimas para la competencia, acotar los monopolios del Estado, asegurar y maximizar la renta petrolera a favor de la Nación, transformar al Estado en el diseñador y regulador de la política energética del país, atraer mayores inversiones, crear empleos bien remunerados y convertir a México en un país líder mundial en el fomento de la sustentabilidad energética y las energías limpias.”

Énfasis añadido.

Lo anterior, apoya a sustentar lo manifestado por Hans Kelsen, en el sentido de que una vez definido teleológicamente el Estado buscado, la tarea consiguiente será adaptar el orden jurídico, en este caso el mexicano, para adoptar ese nuevo

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013#gsc.tab=0

⁹ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CAMARA DE ORIGEN: SENADORES, México, D.F. miércoles 31 de julio de 2013, 1. INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO PAN, Gaceta No. 25., p. 20.

Disponible en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DQaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieewCtIZUVdEtexN4AIExWI#:~:text=scjn.gob.mx-,Ver%20texto%20completo%20del%20proceso%20legislativo,-Registro%20%20de>

modelo.¹⁰ Del texto transcrito anteriormente, es posible vislumbrar adjetivos calificativos al Estado, tales como libre mercado, regulador y diseñador, lo que es el objetivo estatal, la finalidad que se pretende, por lo que el Decreto de reforma es el instrumento mediante el cual se aterriza ese deseo en el orden jurídico nacional, una verdadera materialización de la narrativa. Es así como se entiende a cabalidad la postura expuesta, toda vez que no es posible concebir un Estado *per se* sin previa adaptación jurídica y política.¹¹

Ahora bien, entendiendo que la noción teleológica de la forma estatal va acompañada invariablemente de mecanismos jurídicos de adaptación, a continuación, se expondrán los elementos principales del denominado Estado Social, en donde se hará una crítica al modelo desde la perspectiva política liberal.

¹⁰ Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Promulgación de la Reforma Constitucional en Materia Energética:

“[...] Con responsabilidad y civilidad política, y un minucioso trabajo legislativo, lograron concretar un marco jurídico de avanzada que convertirá a nuestro sector energético en una auténtica fuente de crecimiento económico. [...] Es una reforma transformadora, que moderniza el marco constitucional para abrir el sector energético a la inversión, a la tecnología y a la competencia, permitiendo que el país cuente con más energía a menores costos. [...]”

Disponible en: <https://www.gob.mx/epn/prensa/palabras-del-presidente-enrique-pena-nieto-durante-la-promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-energetica>

¹¹ Kelsen, Hans, *op. cit.*, pp. 408 y 409.

2. Del Estado Social – Benefactor. Una crítica a la falacia del interés general y los derechos sociales.

L'État, c'est moi (El Estado soy yo). Luis XIV

*Todo dentro del estado, nada fuera del estado,
nada contra el estado. Benito Mussolini*

En palabras de Cárdenas Gracia, el Estado Social sostiene que el concepto de ciudadanía debía extenderse también a la esfera de lo social y de lo económico, reconociendo que condiciones mínimas de educación, salud, bienestar económico y seguridad social son fundamentales para la vida del ser civilizado, así como para el ejercicio significativo de los atributos civiles y políticos de los ciudadanos.¹²

Así, no es posible concebir esta forma de estado sin estar en presencia de una máxima intervención de carácter estatal, puesto que la individualidad del ciudadano se elimina para concebirlo como un ente que forma parte de algo más, es un integrante de la sociedad que es el fin en sí.

Tal intervención es tal que principios fundamentales como el de división de poderes ya no son entendidos como racionalidades axiológicas unilateralmente orientadas al máximo valor que es la libertad, sino que dicha libertad se concibió como un valor que para ponerse en práctica debía ir articulado a otros valores, tales como la seguridad económica, lo que sólo podía lograrse a través de la intervención concertada, y no separada de todos los poderes.¹³

“No cedan al avance del Estado. El Estado no es la solución. El Estado es el problema mismo.”¹⁴

¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *El estado del bienestar: reflexiones para un estado postsocial*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 99.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Davos 2024: Discurso especial de Javier Milei, presidente de Argentina, World Economic Forum, 19 de enero de 2024.

Disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2024/01/davos-2024-discurso-especial-de-javier-milei-presidente-de-argentina/>

Aquí queda evidenciado que la narrativa dogmática, para materializarse, articula cuanto mecanismo jurídico así lo permita, ignora el estado de derecho y el principio de legalidad para satisfacer ilegítimamente un bien al que los partidarios de dicha narrativa denominan mayor.

De tal forma, el Estado social surge con la finalidad de salvaguardar los denominados derechos sociales,¹⁵ distintos a los derechos individuales (propios del constitucionalismo liberal), y que resultan en meras expectativas dogmáticas para un supuesto desarrollo social.

Al respecto, Javier Espinoza expresa que se trata de un *“conjunto de expectativa de bienes y servicios que ya no corresponde al sujeto en lo individual, sino en cuanto miembro de un determinado grupo social, generalmente desprotegido. Es por ello que se habla de un constitucionalismo de la libertad y de un constitucionalismo de la igualdad.”*¹⁶

De tal suerte, se advierte con claridad que estos derechos implican invariablemente obligaciones positivas a cargo del Estado; es decir, intervención estatal activa a fin de garantizar su salvaguarda, aniquilando el individualismo y mermando su autonomía de la voluntad.

¹⁵ Estos derechos forman parte de los denominados Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), mismos que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México los identifica como *aquellos derechos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y comprenden distintos derechos humanos, entre ellos: los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente sano.*

Así, para la realización de dichos derechos cada Estado tiene la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra naturaleza, la plena efectividad de estos derechos, evitando tomar medidas regresivas.

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales – Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>

¹⁶ Espinoza de los Monteros Sánchez Javier, *Estado social (de Derecho) en México. Una óptica desde el garantismo jurídico-social*, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25291.pdf>

Sobre este particular, entendemos a la autonomía de la voluntad como un principio que parte de la dignidad humana,¹⁷ que supone un elemento básico del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad; en dicho principio se expresa el respeto por el individuo como persona y el respeto por la libertad de que goza.

El principio de autonomía de la voluntad no es otra cosa que la facultad inherente al ser humano de decidir libremente sobre sí mismo y las condiciones en que desea realizar su propia vida, en todos los ámbitos de su existencia: es el reconocimiento de su derecho humano de autodeterminación individual.¹⁸

Incluso, estos denominados derechos sociales pueden ser considerados como el derecho a la propiedad ajena, ya que son bienes y servicios que se satisfacen (o en la mayoría de los casos se promete satisfacer) a costa de la riqueza generada por

¹⁷ Referente a este principio, coincido con la filosofía de Pufendorf al expresar que la dignidad del hombre no es del tipo ontológica, que deriva de su posición especial en la naturaleza, sino una dignidad deontológica, según la cual cada individuo humano es un potencial destinatario de normas universalmente vinculantes.

Cfr. S. Pufendorf, *De iure naturae et gentium libri octo*, 1672, I, I, 5: “La dignidad de la naturaleza humana, su primacía sobre los otros seres vivos, exigiría que las acciones humanas fueran realizadas conforme a una cierta norma, sin la cual no serían posibles orden, civilidad y belleza.”

Dicha idea, también es visible en el pensamiento de Kant:

“La idea de la dignidad humana en Kant es una prolongación de la idea de libertad. Dicho con otras palabras, la dignidad reside en la libertad, la moralidad, la racionalidad y la autonomía de la voluntad. Esto significa que Kant conecta la idea de dignidad con la libertad, la autonomía y la moral, desvinculándola un poco de la realidad ontológica. Para Kant, el ser humano también es libre y capaz de autodeterminarse racionalmente en el plano moral, independientemente de las condiciones extrínsecas que lo rodeen. En su pensamiento comúnmente utiliza el término “fin en sí mismo”, con el que denota al ser humano. Dice que el hombre nunca será solo un medio u objeto para conseguir un fin, sino que es un fin en sí mismo. Justamente de ahí procede su dignidad; de su característica de fin en sí mismo, que lo hace único e insustituible, con un valor intrínseco que se denomina “dignidad”.”

Cfr. Martí Borbolla, Luis Felipe, *La dignidad humana en Kant*, News Media, IPADE, Business School, Universidad Panamericana. Disponible en: <https://www.ipade.mx/2021/07/21/la-dignidad-humana-en-kant/#:~:text=La%20idea%20de%20la%20dignidad,la%20autonom%C3%ADa%20de%20la%20voluntad.>

¹⁸ AMPARO DIRECTO 4/2020. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-05/AD-4-2020-200526.pdf

terceros. El Estado, con su intervencionismo, tendrá la total potestad de confiscar y transferir esa riqueza para satisfacer las necesidades de alguien más.¹⁹

De esta manera, es posible concluir que el dogma de los derechos sociales encuentra su materialización política y jurídica en un estado de la misma naturaleza: El denominado Estado social.

Cárdenas Gracia postula que el Estado social intervino en la economía estatal con los propósitos de corregir las deficiencias inherentes al mercado, paliar o reducir las desigualdades sociales que habían resultado del modelo de Estado liberal de derecho, por lo que el Estado social se encuentra estrechamente vinculado a la existencia de sistemas de seguridad social con garantía y coadministración estatal, en aras a garantizar un mínimo nivel de vida.²⁰

Luis Pazos, resume a la perfección el resurgir del Leviatán en esta tesitura, y apunta:

“En el siglo XX nace un nuevo totalitarismo. En nombre del “pueblo”, un grupo de gobernantes, concentraron tanto o más poder sobre la vida, la propiedad y el destino de las personas que los gobernantes absolutistas.”

Ahora bien, si el Estado social promueve el intervencionismo estatal en aras corregir las deficiencias inherentes al mercado, en el marco del Estado del bienestar, el Estado debe intervenir en la economía desde sus primeras etapas para remodelar el orden socioeconómico con fundamento en los propios derechos económicos, sociales y culturales, así como en los principios de justicia social para que estos sean alcanzados.²¹

¹⁹ Ver Axel Kaiser | Derechos sociales, igualdad y pobreza - Academia Liberal: C2. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CsxtZfR1b28&t=269>

²⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, op. cit., p. 68.

²¹ Sotelo, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta, Madrid, 2010, p. 197.

Analicemos brevemente lo antes expuesto: el individuo, que como se ha analizado es un integrante de la comunidad, forma parte de un Estado determinado, como lo es en el caso del Estado social antes reflexionado, y este se consume ante su participación en la sociedad, no puede ser ubicado jurídica y políticamente como uno, con diversas capacidades, diferencias y libre desarrollo, puesto que sus derechos obran y se entienden únicamente en conjunto (tal como fue expuesto en el caso de los denominados derechos sociales).

Como menciona Gabriel Martínez:²²

“[...] (El Estado de bienestar) acepta el ejercicio del altruismo y la ética igualitaria inherente a las personas. Para este (el Estado de bienestar) es aceptable contar con mecanismos que distribuyan los beneficios del éxito capitalista [...].”

Como se aprecia, es extremadamente peligroso rebajar a la persona a ser solo participe de la comunidad, agotando su fin en ese mero acto. Al respecto, diversos autores²³ han criticado la falacia de la igualdad y la redistribución, puesto que erradican la autonomía de la voluntad de las personas y aniquilan la excelencia.

Sobre este punto, Axel Kaiser afirma que la superación personal se encuentra estrechamente vinculada a la propia naturaleza del ser humano. Cada una de las personas son inmensamente diversas, desde el ámbito físico, de capacidades, fines y deseos, por lo que resulta imposible enmarcar a todas y cada una de dichas personas en un mismo plano de igualdad.²⁴ Lo anterior, toda vez que no existe tal cosa como un solo interés general o un solo bien común.

“Dios, que ha dado en común el mundo a los hombres, también les ha dado la razón, a fin de que hagan uso de ella para conseguir mayor beneficio de la vida, y mayores ventajas. La

²² Martínez González, José Gabriel, *El Estado mexicano de bienestar*, 1ª ed., H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 5.

²³ Cfr. Friedrich A. Hayek, *Camino de Servidumbre, La arrogancia fatal*; Milton Friedman, *Capitalismo y libertad, Libre para elegir*.

²⁴ Kaiser, Axel, *La tiranía de la igualdad*, 6ª ed., Deusto, España, 2022, pp. 15 – 22.

tierra y todo lo que hay en ella le fueron dados al hombre para soporte y comodidad de su existencia."²⁵

Como se ha venido apuntando, el estado social aniquila la individualidad de las personas, toda vez que las aglomera en un concepto plural; es decir, forman parte de una sociedad. De tal suerte, surge un interés que rebasa los deseos o fines particulares, este es el interés general. Al ser moralmente incorrecto perseguir metas propias, en este marco estatal lo aceptable se traduce en las metas de todos.

Uno de los principales exponentes de este concepto es el propio Jean – Jacques Rousseau, quien afirmaba en su obra *El contrato social* la existencia de una *voluntad general*.²⁶

Sobre este punto, resulta inmensamente complicado dilucidar qué es el interés o la voluntad general, puesto que son conceptos indeterminados. Como se ha advertido anteriormente, las comunidades se componen por individuos, cada uno dotado de autonomía de la voluntad, cuyos intereses son variados.

Incluso, Max Weber, considerado el padre de la sociología moderna, afirmaba que para la sociología la realidad "Estado" no se compone necesariamente de sus elementos jurídicos; o, más precisamente, no deriva de ellos. En todo caso no existe para ella una personalidad colectiva en acción. Cuando habla del "estado", de la "nación", de la "sociedad anónima" de la "familia", de un "cuerpo militar" o de cualquiera otra formación semejante se refiere únicamente al desarrollo, en una forma determinada, de la acción social de unos cuantos individuos.²⁷ Es decir, el Estado no cuenta con personalidad, conciencia, decisión, voluntad o intereses propios, es un ente amorfo, abstracto y creado a partir de la razón humana. De esta

²⁵ Locke, John, *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, 3ª ed., trad. de Carlos Mellizo, México, Alianza editorial, 2014, p. 65.

²⁶ Cfr. Libro IV, Capítulo 1 "La voluntad general es indestructible".

²⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, España, 1964, pp. 12 y 13.

forma, el Estado está compuesto por personas libres e independientes cada una con un proyecto de vida particular.

Se comprueba así el peligro que representa un estado social benefactor, donde prima la colectividad por encima del individualismo, aniquilando, como se ha mencionado a lo largo de este capítulo la personalidad de cada individuo que forma parte de la comunidad. De tal forma que, como menciona Ludwig Erhard, por el beneficio de nuestra gente, sería mejor si mostráramos menos deseo por el colectivismo y más sentido social.²⁸

De tal suerte, es posible dilucidar que, en esta forma estatal, se renuncia no solo a la libertad para tomar decisiones personales, sino que es menester adaptarse a la voluntad de otros en pro del interés general:

“La libertad como hombre es un principio para el establecimiento de una comunidad que yo expreso en la fórmula: Nadie puede obligarme a ser feliz a su modo (como él se representa el bienestar de los otros hombres), sino que cada uno puede buscar su felicidad por el camino que mejor le parezca, siempre que no coarte la libertad de otros para aspirar a un fin semejante que sea consistente con la libertad de cualquiera otro (es decir, con este derecho del otro) según una ley universal posible”.²⁹

Asimismo, se advierte con claridad que, para la realización de ese interés, se dota al estado de más poder y se le ceden mayores facultades que repercuten invariablemente en el libre desarrollo de cada persona, cuestión que en el siguiente capítulo se abordará a fin de proponer una reducción estatal eficiente.

²⁸ Consultar el Capítulo XII WELFARE STATE - THE MODERN DELUSION, de la obra *Prosperity Through Competition*, en donde el autor advierte el peligro del Estado benefactor en servicios públicos y asistencias generales. Al final de dicho capítulo, Ludwig Erhard expresa: “... we are acting rightly by strangling the best virtues in the ideal of collective security, or whether, by striving for greater prosperity, and by opening up more and better chances to gain personal prosperity, we should not declare war on the destructive spirit of collectivism. My own views are clear: I hope that my warning will not remain unheard.”. Erhard, Ludwig, *Prosperity Through Competition*, Nueva York, 1958.

Disponible en: https://cdn.mises.org/Prosperity%20Through%20Competition_3.pdf

²⁹ Barceló, Joaquín, *Selección de escritos políticos de Immanuel Kant*. Disponible en: <http://www.insumisos.com/M4T3R14L/BD/Kant-Inmanuel/Escritos%20politicos.PDF>

Luis Pazos³⁰ apunta que su maestro de sociología, Isaac Guzmán Valdivia sostenía que el bien común es equiparable a un invernadero, que crea un clima adecuado para que cada planta se desarrolle. El invernadero no es lo más importante; está al servicio de las plantas, no las plantas al servicio del invernadero. De dicha metáfora, se extrae que el interés general, el bien común, son solo los medios no el fin para el desarrollo de las personas.

Siguiendo la tesis expuesta, se concibe que el *Leviatán* continúa presente hoy en día, mediante el cual se promueve al Estado grande, se pretende a toda costa más poder y atribuciones para decidir arbitrariamente sobre las personas que conforman a la comunidad bajo la falacia, ya expuesta, del interés general y en su dogmática, utilizan el concepto de individualismo peyorativamente.³¹

Es vital optar por un cambio de paradigma. El individualismo no es el protagonista de un adjetivo descalificativo y un antagonista es la realidad de la naturaleza humana que no ha de negarse, puesto que atenta contra la propia autonomía de la voluntad.

“Es por lo mismo absurdo pretender igualdad de resultados cuando la naturaleza nos ha hecho a todos tan desiguales y nuestro entorno, experiencias y cultura refuerzan esa diversidad. Tan fuerte es el poder diferenciador en nuestra especie que incluso entre hermanos las diferencias suelen ser gigantescas. Estos es algo que debiera celebrarse y no

³⁰ Pazos, Luis, *Justicia social injusta. Robo legalizado*, Ariel, México, 2019, p. 39.

³¹ El Financiero: Periodo neoliberal convirtió a la UNAM en individualista; ‘perdió su esencia’: dice AMLO. Consultar en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/10/21/periodo-neoliberal-convirtio-a-la-unam-en-individualista-perdio-su-esencia-dice-amlo/>

AMLO: Que no nos distraiga la politiquería, el individualismo. Conferencia de prensa matutina. Miércoles 16 de marzo 2022. Consultar en: <https://lopezobrador.org.mx/2022/03/16/que-no-nos-distraiga-la-politiqueria-el-individualismo-conferencia-de-prensa-matutina-miercoles-16-de-marzo-2022/>

Aristegui Noticias: No al egoísmo, al individualismo y a la falta de solidaridad: Díaz-Canel. Consultar en: <https://aristeguinoticias.com/2103/mundo/no-al-egoismo-al-individualismo-y-a-la-falta-de-solidaridad-diaz-canel/>

Agencia de Noticias FIDE: Choquehuanca pide renunciar al individualismo, superar el sabotaje y apoyar al presidente Arce. Consultar en: <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/choquehuanca-dice-que-arce-es-el-unico-que-conduce-la-nave-del-estado-y-pide-dejar-el-sabotaje-y-division-419571>

*condenarse. La gracia de la diversidad humana es precisamente que produce personas distintas, es decir, desiguales.*³²

De tal forma, es indudable que el dogma social benefactor se encuentra estrechamente vinculado a la mentalidad populista (que, si bien es fácilmente aprehensible en ideologías de izquierda, también forma parte de algunas tendencias de derecha). Así, por populismo entendemos al discurso en el que se expresa una concepción maniquea del mundo. En este discurso, la política se concibe como una lucha permanente entre el bien y el mal. En esta lucha, una noción homogénea y unificada del “pueblo” representa la virtud y el bien, mientras que las élites representan el vicio y la corrupción.³³

Al respecto Gloria Álvarez y Axel Kaiser proponen que una de las cinco desviaciones de la mentalidad populista es el odio a la libertad y la idolatría hacia el Estado,³⁴ lo que se traduce, se reitera, en la aniquilación de la excelencia, del individualismo y autonomía de la voluntad.

*[...] el motor último del populista, que lleva al cultivo del odio y la destrucción del Estado de derecho, es un desprecio total por la libertad y las instituciones que la resguardan, anclada en una adoración febril del poder del Estado. La mentalidad populista es liberticida.*³⁵

De tal suerte, el Leviatán se muestra en su forma más pura; un Estado cuya legitimidad la encuentra en una supuesta voluntad popular y que se traduce en una representación total en la toma de decisiones de cada ciudadano que lo integra, cuestión que se analizará en líneas siguientes.

*“No existe tal cosa como la sociedad, hay hombres y mujeres individuales, y hay familias.”*³⁶

³² Kaiser, Axel, *La tiranía de la igualdad*, op. cit., p. 18.

³³ Monsiváis-Carrillo, Alejandro, *Populismo. Prontuario de la Democracia*. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/populismo/>

³⁴ Álvarez, Gloria y Kaiser, Axel, *El engaño populista. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos*, 1ª ed., Bogotá, Colombia, Ariel, 2016, pp. 22 a 29.

³⁵ *Ibidem*. p. 23.

³⁶ Traducción propia de la cita completa de Margaret Thatcher, Primera Ministra, en declaraciones a la revista Women's Own, 3 de octubre de 1987:

Como apunta Luis Pazos, “[...] es falsa la dicotomía que parte de diferencias valorativas contrapuestas entre persona y sociedad, entre bien personal y bien común o colectivo. La sociedad no es un todo un cada uno de nosotros una parte.”³⁷

Para Baruch Spinoza, se llamará “libre” aquella cosa que existe por la sola necesidad de su naturaleza y se determina por sí sola a obrar.³⁸ Para Hegel, la libertad era la libertad de voluntad; es decir, la inteligencia.³⁹ Para Epicteto, libre es quien vive como quiere, aquel que no hay modo de apremiar, ni impedir, ni forzar.⁴⁰

Pero, donde más se pone en juego la libertad es en el acto de la decisión, porque no sólo elegimos tal o cual oportunidad, o generamos tal o cual alternativa; sino que al hacerlo nos elegimos nosotros mismos, debido a que en el acto voluntario es la persona la que acompaña al acto voluntario. Podríamos decir con Nietzsche: yo solo desprecio (o aprecio, o elijo) en cuanto me acepto como tal. De ahí que nuestras decisiones nos marcan tanto, de alguna manera nos “determinamos” a través de ellas. Se trata de lo que diría Antonio Millán Puelles: “la libre afirmación de nuestro ser”, y es lo que en definitiva sostiene la acción: Ese «yo quiero» no es intelectual, sino volitivo, y aunque no cambia lo pensado en tanto pensado, lo convierte en verdaderamente realizable.⁴¹

“I think we've been through a period where too many people have been given to understand that if they have a problem, it's the government's job to cope with it. 'I have a problem; I'll get a grant.' 'I'm homeless, the government must house me.' They're casting their problem on society. And, you know, there is no such thing as society. There are individual men and women, and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look to themselves first. It's our duty to look after ourselves and then, also to look after our neighbor. People have got the entitlements too much in mind, without the obligations. There's no such thing as entitlement, unless someone has first met an obligation.”

³⁷ Pazos, Luis, *Justicia social injusta. Robo legalizado*, op. cit., p. 38.

³⁸ Spinoza, Baruch, *Ética demostrada según el orden geométrico*, edición y traducción de Atilano Domínguez, Trotta, Madrid, 2000, p. 40.

³⁹ Cfr. Ezquerro Gómez, Jesús, *La voluntad libre en Hegel*, Universidad de Zaragoza, 2009, p.152. Disponible en: <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/ContrastesXV-08.pdf>

⁴⁰ Epicteto, *Pláticas recogidas por Arriano*. Libro IV, cap. 1. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, trad. de Pablo Jordán de Urries y Azara. Disponible en: <https://puncriticom.com/ausajpuncriticom/2022/04/14/epicteto-y-epicuro-libertad-y-felicidad-2/>

⁴¹ Picos, Arturo, “*Libertad, algo más que un vocablo*”, Revista Istmo. Liderazgo con valores, año 49, núm. 288, 2007.

De lo anterior, nos es posible dilucidar que la libertad es un principio fundamental que ha sido estudiado arduamente, principio que no podemos menospreciar y que requiere una profunda defensa activa ya que es posible advertir como es atacada constantemente por dogmas políticos y que no puede quedar desapercibido.

3. Metamorfosis de la democracia. Una efectiva participación.

La democracia es el peor sistema de gobierno, a excepción de todos los demás que se han inventado. Sir Winston Leonard Spencer Churchill.

Continuando con el hipotético expuesto, la aniquilación de la individualidad y la libertad de la persona se extiende no solo al plano sustantivo de la forma estatal, sino a los aspectos adjetivos como lo son las formas de gobierno.

Al respecto, en líneas subsecuentes se demostrará que la democracia, contrario a los principios románticos que envuelven a dicho sistema, carece de toda legitimidad representativa, razón por la cual, el ciudadano continúa en un marco inferior de toma de decisiones.

Aristóteles sostenía que “... de las oligarquías pasaron primero a las tiranías, y de las tiranías a la democracia. Pues al reducir cada vez más el número por su vergonzosa codicia, hicieron más fuerte a la multitud hasta que se impuso y nació la democracia.”⁴² De tal suerte, el filósofo griego consideraba una virtud la participación de las multitudes, a fin de que se erradicaran a los tiranos sin la voluntad de los ciudadanos.

En ese orden de ideas, prima en el ideal de la democracia una libertad del pueblo ante el Estado, toda vez que es el primero quien tiene la potestad de elegir a sus representantes. No obstante, no debe pasar desapercibido que, en un sistema democrático, prima la voluntad de las mayorías; es decir, la democracia es, en principio, el gobierno de las mayorías.

⁴² Aristóteles, *Política*, Madrid, Editorial Gredos, 1988, p. 204.

Ahora bien, sobre dicho particular, Giovanni Sartori sostiene que *“la democracia como es (en la realidad) no es la democracia como debería ser, y que la democracia es, ante todo y por encima de todo, un ideal.”*⁴³ Así, se demuestra que los modernos no han podido concretar un sistema democrático en el orden jurídico como lo planteaban efectivamente los griegos, pues, como se afirmó en el párrafo precedente, es una simple representación que permea en el mundo de las ideas.

Sartori continúa plasmando: *“(…) En gran medida esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo. Así es la democracia igualitaria, es decir, reducida a un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad (…) la democracia va contracorriente, contra las leyes de la inercia que gobiernan a los agregados humanos.”*⁴⁴

Sartori no era un antidemocrático, por el contrario, proponía y analizaba las virtudes evolutivas que la democracia debería contener a fin de que, contrario al ideal, fuera una efectiva soberanía donde el poder, en estricto sentido, emanaría del propio pueblo. No obstante, la crítica recae en que, como se analizaba en el capítulo anterior, permea en el ideal democrático un paradigma general, igualitario, del pueblo, contrario a la real naturaleza humana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo, dispone en su artículo 25, que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático. Asimismo, el artículo 40, de esa Norma Suprema establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa y democrática; en donde queda de manifiesto, en principio, que el Estado Mexicano adopta un sistema democrático considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema

⁴³ Cfr. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 2000, Capítulo 1 ¿Puede la democracia ser cualquier cosa?.

⁴⁴ *Ídem.*

de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.⁴⁵

No obstante, México se encuentra muy lejos de tener un verdadero régimen democrático, puesto que como menciona Sartori, es un mero ideal que se aterrizó en una Norma Fundamental sin que en la práctica se pueda observar un verdadero sistema de representación legítima y participación ciudadana.

Al respecto, el Índice de Democracia para 2022,⁴⁶ estudio que ofrece una visión estructural del estado de la democracia en todo el mundo, y que se basa en cinco categorías; a saber: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento gubernamental, participación política, cultura política y libertades civiles, coloca a México en el vergonzoso lugar 89 del ranking mundial de 165 Estados y 2 territorios, con un promedio general de 5.25.

Tabla 1

Puntuación general	Proceso electoral y pluralismo	Funcionamiento gubernamental	Participación política	Cultura política	Libertades civiles
5.25	6.92	4.64	7.22	1.88	5.59

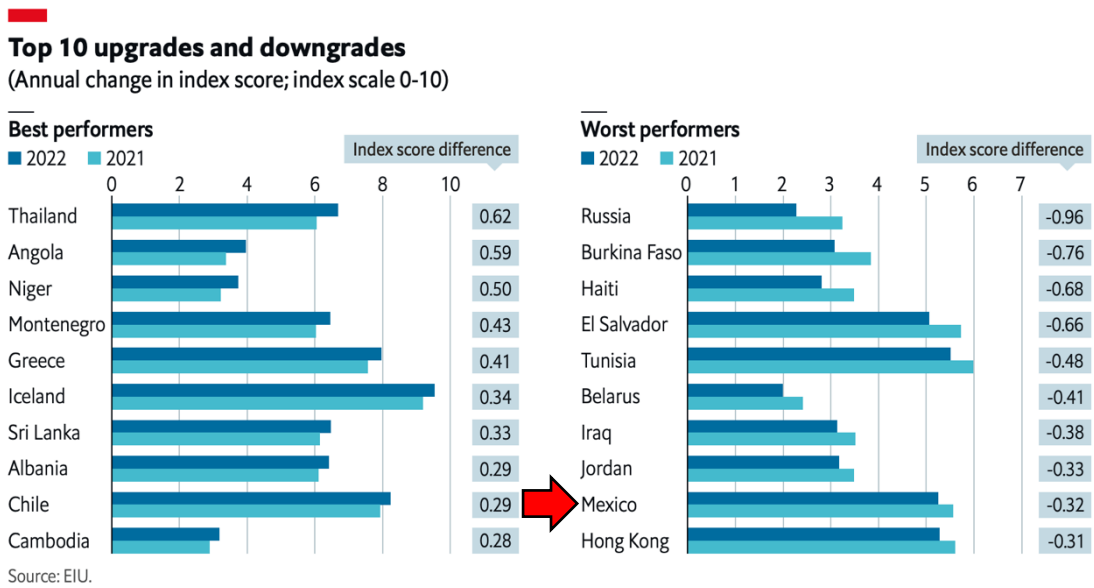
Fuente: Democracy Index 2022 Report.

En adición, el referido Índice establece que México fue uno de los países con una mayor recesión democrática en comparación con el año inmediato anterior, variando su deferencia de puntuación en un -0.32.

⁴⁵ Cfr. Artículo 3o, párrafo doceavo, fracción II, inciso a), de la CPEUM.

⁴⁶ Disponible para su consulta y descarga en: <https://www.eiu.com/>

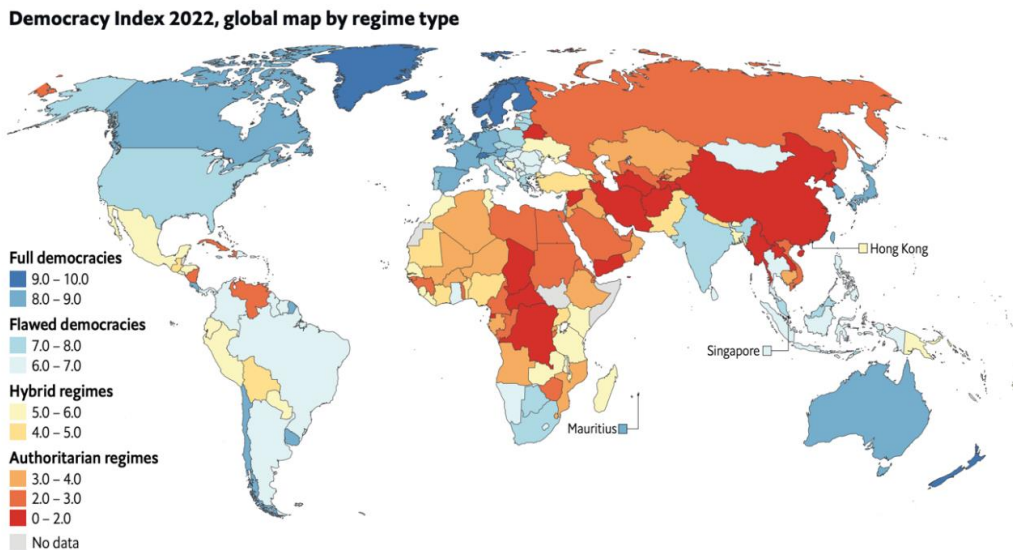
Imagen 1



Fuente: Democracy Index 2022 Report.

De tal forma, el multicitado Índice ubica a México como una democracia híbrida, la cual, en términos del propio estudio, si bien disfruta de elementos democráticos, adolece de debilidades pronunciadas y que se coloca solo por encima del tipo de democracia de regímenes autoritarios.

Imagen 2



Fuente: Democracy Index 2022 Report.

Así, se comprueba que la democracia como ideal político resulta cómodo para los textos jurídicos, sin perjuicio de que este carezca de materialización en la vida pública.

“Un país no es democrático porque le pongan el nombre de república o democrática, como fue en el caso de la República Democrática Alemana, de la República Democrática del Congo y de Corea del Norte [...] Una nación no tiene un gobierno democrático sólo porque el presidente sea elegido mediante una votación donde obtenga más votos que los demás candidatos [...]”⁴⁷

La democracia adolece sin duda de una legitimidad como forma de elección de gobierno, si esta se entiende como una simple democracia formal, pura democracia política, la democracia solamente representativa.

José Mario García Laguardia apunta que así haya un auténtico pluralismo ideológico y una competición abierta y libre por conquistar el gobierno del Estado, se presenta una tendencia degenerativa evidente, traducida en que, en la práctica, la sociedad es mera destinataria de las decisiones de los representantes que eligió. Sistema que deviene autoritario, jerárquico, dominante, pues no hay mandato claro de la sociedad para quienes la representan, ni menos revocabilidad de la investidura representativa. Se sustituye así al representado, se le desplaza, se le subordina, apuntándole toda participación como iniciador, codecisor o refrendador de las resoluciones del Estado.⁴⁸

Esta democracia, la formal o política, se sostiene en un mito de identidad entre representante y representado, ficción riquísima en consecuencias negativas puesto que el representado no dispone de más influencia en la vida pública o política de su país que la que se consume al momento de efectuar un sufragio; es decir, la

⁴⁷ Pazos, Luis, *Justicia social injusta. Robo regalizado*, op. cit., p. 60.

⁴⁸ Cuadernos de Capel, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 11. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/cuadernos-de-capel>

participación del ciudadano se agota en el mero acto de carácter electoral.

Así, los representantes obran y deciden con plena independencia en los asuntos públicos, prestando su inteligencia y voluntad al pueblo que los eligió, que es sujeto carente de esos atributos, por lo que se relativiza la función electoral para convertirse en un mecanismo de simple legitimación de los poderes establecidos, no de creación de poder o de expresión original y autónoma del poder popular.

Es posible dilucidar con claridad entonces que, contrario a lo que se sostiene frecuentemente, la democracia no es la forma de participación social por excelencia puesto que dicha participación se encuentra condicionada a momentos y periodos específicos.

En el mismo sentido, si entendemos por defecto que la democracia se traduce en el gobierno o poder de las mayorías, es conclusivo que existen minorías sin una efectiva representación, por lo que quedan fuera del debate y la discusión política y social.

Nada más alejado de una genuina participación social en un marco de igualdad y libertad. La democracia debe ser entendida como un procedimiento político que pretende ajustarse – aunque sea idealmente – a condiciones de imparcialidad, de participación mediante la inclusión de todas las partes interesadas y de deliberación.⁴⁹

Jaime Cárdenas Gracia opina al respecto que *“la democracia exige que todas las partes participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos; que no haya ninguna minoría aislada.”*⁵⁰

⁴⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo participativo y deliberativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 58. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5708/7476>

⁵⁰ *Ibidem*, p. 59.

Así entonces, el modelo deliberativo – participativo de una democracia liberal no solo ilumina una decisión de una mayoría, sino que prima la calidad de dicha decisión, ahí de la importancia de la participación pública en la toma de decisiones. De esta forma, no solo se legitima al representante mediante la emisión de un sufragio, sino que la participación permite una constante toma de decisiones basadas en los intereses de la sociedad.

“Nuestra confianza en que la deliberación pública tenderá a mejorar la calidad de las decisiones colectivas no se basa, entonces, en la ley de los grandes números, sino en que las decisiones que obtengan el apoyo mayoritario serán aquellas que hayan sido vistas más atractivas por la mayoría, luego de una discusión pública y libre en la que todos habrán tenido una posibilidad de criticarlas. [...]”⁵¹

Conforme a los anteriores argumentos, se propone, en efecto, un modelo democrático participativo – deliberativo donde se destaque el control al representante por el representado y la deliberación pública y abierta de los asuntos, en donde los ciudadanos pueden tomar parte en muchas de las decisiones. La deliberación y la participación producen una serie de virtudes en los ciudadanos y en el propio modelo.⁵²

“La democracia electoral no es muy exigente, se conforma con públicos lo suficientemente autónomos y lo suficientemente informados como para estar en condiciones de elegir quien decidirá los issues, las cuestiones. En cambio, en la democracia como participación la idea es que existe un ciudadano participante que decide él mismo también las cuestiones.”⁵³

Este modelo, como se apunta, guarda principios esenciales como la participación y la colaboración a fin de reunir la mayor cantidad de opiniones que serán de utilidad para el rumbo de una nación. Estos principios se enaltecen en el modelo de Gobierno Abierto, doctrina política que será analizada posteriormente.

⁵¹ Da Silveira, Pablo, *Democracia, representación, deliberación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 99. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4483/6.pdf>

⁵² Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo participativo y deliberativo*, op. cit., p. 72.

⁵³ Sartori, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, edición a cargo de Lorenza Foschini, trad. de Alejandro Pradera, Taurus, México, 2012, p. 35.

4. El animal político y la esfera social.

De todo esto es evidente que la ciudad es una de las cosas naturales, y que el hombre es por naturaleza un animal social. Aristóteles

La razón por la cual el hombre es un ser social, más que cualquier abeja y que cualquier animal griego, es evidente: la naturaleza, como decimos, no hace nada en vano, y el hombre es el único animal que tiene palabra,⁵⁴ planteaba Aristóteles en la *Política*, haciendo alusión a que lo virtuoso de la propia naturaleza del hombre era su potestad de deliberación y elección, partiendo de la premisa de que el hombre fuera, invariablemente, libre.

Bajo dicha premisa, la participación de las personas en la vida pública no solo es una posibilidad, sino que se encuentra en su propia naturaleza.

4.1 La condición política.

Para John Rawls,⁵⁵ una sociedad democrática moderna se caracteriza no solo por la pluralidad de doctrinas comprensivas, ya sean religiosas, filosóficas y morales, sino también porque ese conjunto de doctrinas comprensivas razonables es un pluralismo de doctrinas que resultan incompatibles entre sí.⁵⁶

Así, “[...] el liberalismo político presupone que, en cuanto a propósitos políticos, una pluralidad de doctrinas comprensivas razonables, aunque incompatibles entre sí, es

⁵⁴ Aristóteles, *Política*, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁵ Mark Button expone sobre este particular:

“There are many nonpublic reasons but only one public reason (...) one should always be ready and capable of supplementing those forms of reasoning unlikely to be accepted by others with nontheistic, nonsectarian public reasons (...) Other non-public languages drawn from churches, sacred texts or moral philosophy must be set aside or translated into the public domain”.

Toro Carnevali, Alfredo, *Hannah Arendt and the limits of the public sphere*, Revista *Politeia*, N° 41, vol. 31. Instituto de Estudios Políticos, p. 193.

⁵⁶ Rawls, John, *Liberalismo Político*, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 12 - 18

*el resultado normal del ejercicio de la razón humana dentro del marco de las instituciones libres de un régimen constitucional democrático.*⁵⁷

Dicha complejidad es la mera esencia de la condición política en el Estado y que debe ser considerada la premisa fundamental de la participación política de las personas en un marco de igualdad. Sobre este punto, y como se afirmó en líneas anteriores, los individuos no pueden ser catalogados como un todo en la sociedad, como un pueblo, como una sola voluntad o un solo interés, sino que cada uno vela por sus intereses o doctrinas, dentro de un marco, desde luego, de respeto a los derechos subjetivos.

Ahora bien, se entiende la condición humana como previa e independiente de su condición política. Es decir, el hombre es libre y posee derechos por naturaleza antes de entrar a la escena política. El hombre entra a la realidad política con su capital más importante: la libertad y sus derechos. El hombre es libre antes de pasar a compartir un mundo común con otros seres humanos.⁵⁸

4.2 La condición humana

Es en la esfera pública, donde el individuo logra realizar su condición humana; es el lugar de la libertad, de la memoria colectiva y de la acción; y el lugar donde se logra trascender la existencia meramente individual. De allí que Hannah Arendt plantee, a diferencia de los contractualistas, que la participación pública, es decir, la participación en la *polis*, es la máxima expresión de la libertad. Para la autora, la esfera pública ilumina los eventos públicos, provee un espacio donde los hombres y las mujeres pueden ser vistos y oídos y revelar a través de la acción: el discurso y la palabra, quienes son. El espacio público es el mundo común, entendido como una red de relaciones entre seres humanos, que se unen y separan permanentemente.

⁵⁷ *Íbidem*, p. 12.

⁵⁸ Toro Carnevali, Alfredo, *Hannah Arendt y los límites de la esfera pública*, 2008, Politeia, Vol. 31, núm.41, pp.115-121. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170018434007>

Para Arendt, “*La vita activa, vida humana hasta donde se halla activamente comprometida en hacer algo, está siempre enraizada en un mundo de hombres y de cosas realizadas por estos, que nunca deja ni trasciende por completo.*”⁵⁹ Y continúa expresando “*Todas las actividades humanas están condicionadas por el hecho de que los hombres viven juntos [...]*”⁶⁰

Así, tanto para Rawls como para Arendt, ya sea *a priori* o *a posteriori*, la vida pública, o la esfera de lo político es el marco donde los seres humanos se desarrollan en libertad, ya que es su naturaleza misma.

No obstante, dichos autores no son los únicos quienes proponían las virtudes de la esfera pública, para Séneca, el formar parte de una comunidad hace que la vida de un individuo se desenvuelva entre lo público y lo privado, sea su papel activo o pasivo.

*“Nadie se equivoca a sí mismo, sino que contagia la locura a sus vecinos y la recibe a su vez. Y por tanto en cada uno están las libertades del pueblo, porque el pueblo las dio.”*⁶¹

Aquí Séneca advierte que, al formar parte del *populus*, todas las acciones serán visibles, puesto que se realizan en lo público, en lo visible.

Por su parte, Tomás de Aquino sostenía “*el hombre es político por naturaleza, esto es, social*”⁶²

*“La presencia de otros que ven lo que vemos y oyen lo que oímos nos asegura de la realidad del mundo y de nosotros mismos.”*⁶³

⁵⁹ Arendt, Hannah, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2015, p. 37.

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ Los errores individuales van más allá del individuo que los comete (epist. 94.54): *Nemo errat uni sibi, sed dementia spargit in proximos accipitque inuicem. Et ideo in singulis uitia populorum sunt, quia illa populus dedit.*

⁶² *Homo est naturaliter politicus, id est, socialis.* Summa Theologica, I.96.4; II. II.109.3.

⁶³ Arendt, Hannah, *La condición humana*, op. cit. p. 60.

Así, podríamos concluir que lo público, lo político, aquella esfera contraria a la privada y a la intimidad es el lugar virtuoso que parte de nuestra propia condición tanto humana como política, que debe entenderse siempre como premisa para un correcto desenvolvimiento y, desde luego, donde prima la libertad individual.

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El conocimiento es poder. Sir Francis Bacon

Con total seguridad, es dable confirmar que la transparencia y el acceso a la información pública son las materias fundamentales por excelencia en un Estado liberal democrático, son esos principios (y derechos) los que nos acercan, aunque sea en un esbozo primario, a tener una relación representado – representante más eficaz, y una eventual rendición de cuentas para combatir la corrupción. De manera general, son estas materias armas las que hieren al Leviatán.

Para lograr un cabal entendimiento de las materias de transparencia y acceso a la información, resulta importantísimo delimitar lo que se entiende por público.

Las dos primeras definiciones que nos brinda el Diccionario de la Real Academia Española refieren a:

1. adj. Conocido o sabido por todos.

2. adj. Dicho de una cosa: Que se hace a la vista de todos.

En ese sentido, Hannah Arendt expresaba que uno de los fenómenos que atienden a la esfera pública es que lo que aparece en público puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más alta publicidad posible.⁶⁴

“Puesto que nuestra sensación de la realidad depende por entero de la apariencia, y por lo tanto, de la existencia de una esfera pública en la que las cosas surjan de la oscura y cobijada existencia, incluso el crepúsculo que ilumina nuestras vidas privadas e íntimas deriva de la luz mucho más dura de la esfera pública.”⁶⁵

⁶⁴ Arendt, Hannah, *La condición humana*, op. cit. p. 59.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 60.

En un segundo aspecto, continúa la autora, es que el término público significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él.⁶⁶

Así, queda de manifiesto que, en un primer aspecto, por público se entiende a lo común, al alcance de todos, que no se encuentra limitado puesto que es del demonio de la sociedad en general.

En nuestra materia, el adjetivo público califica al concepto de información; de tal suerte que puede traducirse en que la información, por regla general, deberá ser del conocimiento de todos. Se encuentra en el ámbito de lo público, de la ciudadanía.

Por otra parte, la tercera definición que brinda el diccionario de la Real Academia Española es: *3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración.*

Aquí se aprecia con claridad que el idioma castellano recoge la tradición de considerar a la esfera pública propia del Estado. Asimismo, es de suma importancia destacar que podría dilucidarse que un elemento esencial del Estado es su naturaleza de lo público; o del dominio de todos y no considerarlo, como se platicó en líneas anteriores, un ente en sí con cualidades opacas y de secrecía.

Ahora bien, existe una clara demarcación entre los estados liberales, por un lado, y los estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas, o a la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos.⁶⁷

⁶⁶ *Ibidem*, p. 61.

⁶⁷ Rodríguez Zepeda, Juesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 04, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Los conceptos de transparencia y acceso a la información son de difícil definición doctrinal toda vez que se encuentran en constante desarrollo atendiendo a lo dinámico del derecho y de lo social.

La transparencia sería aquella obligación que constriñe a las entidades públicas a hacer del conocimiento común toda la información que genere o esta posea en ejercicio de sus respectivas atribuciones; lo cual, se traduce en una acción positiva a cargo de dichas entidades, una carga que se encuentra forzada a realizar, so pena de actualizar las sanciones correspondientes.

El acceso a la información, por su parte, es el derecho fundamental elevado a rango constitucional que ampara el conocimiento de la sociedad de la información pública.

No obstante, autores como Eduardo Guerrero sostienen que la transparencia es la cualidad mientras que el acceso a la información es la herramienta mediante la cual las personas se allegan de información.

Al respecto, Guerrero señala que *“la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación [...] mientras que el acceso a la información es un instrumento de la transparencia.”*⁶⁸

En el caso particular de México, el acceso a la información repercute en un trasfondo político y social. Este derecho es producto de una evolución que data de hace ya algunas décadas durante las cuales, se deja atrás la concepción de un Estado todo poderoso. El acceso a la información no solo es concebido como un derecho fundamental reconocido para todas las personas, sino también como un cimiento importante de una democracia.

⁶⁸ Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México, 2008, p. 12.

“[...] El acceso a la información pública es un derecho fundamental por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad estatal.”⁶⁹

Como menciona Alejandro Cárdenas:

“[...] si existe transparencia, aparecen de inmediato los rumbos alternativos: el cuestionamiento, apego a la ley y, sobre todo, un mayor cuidado de lo que el gobierno dice y hace. El secreto da rienda suelta a los intereses ilegítimos, sirve para ocultar errores e incluso, cuando no hay qué temer, el secreto produce una sospecha que marchita la credibilidad y el sustento de sus acciones.”⁷⁰

La materia de acceso a la información puede jactarse de tener su primer antecedente hace poco más de 250 años. El 2 de diciembre de 1766, fue publicada en Suecia la Ley de Libertad de Prensa y Expresión y del Derecho a Acceso a Documentos Públicos la cual garantizaba entre otras cosas, la obligación del gobierno de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos.

En palabras de Rabindranath Guadarrama Martínez:

“[...] a partir de entonces la discusión mundial en torno al tema de acceso a la información pública ha tomado diferentes matices de acuerdo a las exigencias históricas. En buena medida, esta discusión se modifica constantemente conforme los medios de comunicación y la tecnología avanzan, ya que ofrece nuevas formas de satisfacer el derecho a la información de los ciudadanos.”⁷¹

⁶⁹ Comisión Andina de Juristas, *El derecho de acceso a la información pública en los países de la región andina*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, p. 1079. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3778/4686>

⁷⁰ Cfr. Cárdenas, A., *La transparencia como forma de construir un mundo más justo*, Universidad Iberoamericana, Torreón, México, 2006, p. 25.

⁷¹ Guadarrama Martínez, Rabindranath, *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, p. 3. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

1. Un acercamiento al concepto de acceso a la información.

*"[...] Los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y a la rendición de cuentas, se constituyen ejes generadores y consolidadores de toda sociedad."*⁷²

Para acercarnos a la definición más acertada del derecho a la información, a continuación se dividirá tal concepto.

1) Acceso. En su tercera definición, el Diccionario de la Real Academia Española define al "acceso" como "3. *m. Entrada al trato o comunicación con alguien.*"⁷³ Es decir, no es más que el acercamiento de una persona con otra y que esta última lo permite con la finalidad de obtener cierta cosa.

En este caso, el particular solicita el "acceso" a la información y la entidad gubernamental permite dicho acercamiento brindando la información en cuestión la cual fue la finalidad de este particular.

2) Información. El Diccionario de la Real Academia Española define a la "información" como "5. *f. Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.*"⁷⁴ De esta manera, podemos advertir que la información es un conjunto de datos que generan un cúmulo de conocimientos respecto de una materia determinada y que es susceptible de transmisión.

Aunque son pocos los doctrinarios que se han abocado a definir y estudiar este relativamente novedoso derecho, podemos tomar las siguientes definiciones:

⁷² Torres Manrique, Jorge Isaac, *Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas*, Facultad de ciencias Jurídicas, Universidad de Manizales, Centro de Investigaciones Socio jurídicas, 2013, p.75.

⁷³ Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/acceso?m=form>

⁷⁴ Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/informaci%C3%B3n?m=form>

Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva sostienen que el derecho de acceso a la información *latu sensu*: “[...] es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse de información, a informar y a ser informada”⁷⁵

De la anterior definición en sentido amplio, se puede extraer una definición en sentido estricto en materia de acceso a la información gubernamental. A este derecho en *strictu sensu* se le puede definir como: “[...] la prerrogativa a acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.”⁷⁶

Por su parte, Raquel Lozano apunta que “[...] El derecho de acceso a la información como garantía constitucional marca un hito en lo correspondiente a la posibilidad de allegarse de datos respecto de cómo se desarrolla la gestión del gobierno.”⁷⁷

⁷⁵ Villanueva, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pp. 16 y 17

⁷⁶ *Ibidem*, p. 26.

⁷⁷ Lozano González, Corazón Raquel. *Transparencia parlamentaria en el Distrito Federal*. Estudios en Derecho a la Información, p. 51. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10227/12246>

2. Breves antecedentes nacionales.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A nivel constitucional, en México tenemos hasta el año 1977 una protección formal del derecho al acceso a la información. Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de diciembre de 1977, se reformaría el artículo 6o del mencionado ordenamiento para quedar redactado de la manera siguiente:

“[...] La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

No obstante la disposición anterior, esta fue plasmada en un principio con la finalidad de brindar a los partidos políticos acceso a medios de comunicación, y por ende su correlativo acceso a la información.

Como menciona Jorge Carpizo: *“[...] Resultaba obvio que el nuevo derecho necesitaba una ley reglamentaria para su ejercicio cabal. Al respecto se realizaron los estudios pertinentes y se concretó un anteproyecto.”*⁷⁸

Esta prerrogativa puede ser apreciada desde la Exposición de Motivos de la reforma constitucional en comento, la cual establece que:

“[...] siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se

⁷⁸ Cfr. Carpizo, Jorge. *Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma. Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5880/7804>

traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.”⁷⁹

Es así como se desprende que la primera inclusión de un derecho a la información tuvo un trasfondo meramente político y social.

“[...] si bien es cierto la finalidad prioritaria de las acciones realizadas durante el gobierno de Luis Echeverría, misma que incluyó la adición al artículo 6° constitucional, fue la de reforzar la reforma política, otorgando a los partidos políticos la posibilidad de acceder a los medios de comunicación, especialmente a la radio y a la televisión, como parte del ejercicio del derecho de acceso a la información, también lo es que el espíritu de los legisladores fue crear una garantía para la colectividad, que permitiese la injerencia del pueblo en la democratización del país, otorgándole a los individuos una herramienta para exigir la transparencia en el ejercicio del poder público y la rendición de cuentas a los que gobiernan [...]”.⁸⁰

En el mismo sentido y a manera de complemento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció en un primer esbozo al derecho a la información como una simple herramienta de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación y no como una garantía (hoy derecho fundamental) de las personas frente al Estado para pedir y obtener diversa información.⁸¹

⁷⁹ Exposición de Motivos de la “Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en sus artículos 6o, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. Cámara de Origen: Diputados. 6 de octubre de 1977.

⁸⁰ Martínez Becerril, Rigoberto, *El Derecho de Acceso a la Información en México, su Ejercicio y Medios de Impugnación*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, junio de 2009, p. 53.

⁸¹ Tesis 2a. I/92, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo X, agosto de 1992, p. 44.

INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: [...] no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas

De esta forma, no es hasta el 28 de marzo de 2000 que la misma SCJN, emitió un criterio judicial⁸² el cual amplía el concepto del multicitado derecho a la información. El Máxima Tribunal garantizó el derecho a la información como una garantía de todas las personas. Este criterio fue un parteaguas en la materia a nivel nacional ya que fue el preámbulo para la creación de la primera ley especializada en la materia y la creación de un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Posterior a esta nueva concepción del derecho de acceso a la información, y ya con la ley especializada en la materia en vigor, el 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La redacción al artículo 6o quedó de la siguiente manera:

“Artículo 6o.- ...

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

relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.⁸² Tesis P. XLV/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 72.

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE.

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación [...] la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

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

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

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

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

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

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

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

De la disposición anterior se advierte principalmente que las fracciones I a III, establecen los principios fundamentales del derecho de acceso a la información y que lo dotan de contenido; así mismo, las fracciones IV a VII establecen los mecanismos técnicos y operativos que deberán contener las leyes secundarias para salvaguardar correctamente el mencionado derecho.

En palabras de Rigoberto Martínez:

“[...] de esta forma la reforma constitucional que adiciona el párrafo segundo del numeral 6o constitucional, concluye la lucha iniciada en nuestro país décadas atrás, encaminada a recocer y garantizar el derecho de acceso a la información [...]”⁸³

⁸³ Martínez Becerril, Rigoberto, *El Derecho de Acceso a la Información en México, su Ejercicio y Medios de Impugnación*, op cit., p. 59.

Finalmente, el 7 de febrero de 2014 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Esta reforma, se basa en:

*"[...] la necesidad de avanzar en la emisión de criterios uniformes en los diversos órdenes de gobierno, que definan los alcances y directrices de los principios rectores de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, partido político, órgano y organismo, fideicomisos y fondos públicos, así como de personas que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal."*⁸⁴

De esta manera, la multicitada reforma constitucional, entre otros actos, reforma las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.

"Artículo 6o. ...

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

⁸⁴ Procesos Legislativos, Exposición de Motivos, Cámara de Origen: Senadores, México, D.F. jueves 6 de septiembre de 2012.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...”

Como se menciona, también fue añadido el párrafo VIII al artículo antes transcrito, el cual contempla la creación de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

En el mismo sentido, se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73 del mismo ordenamiento.⁸⁵

Es así como apoyado de esta reforma, el país atraviesa una transición importante hacia una nación mucho más transparente. Es por primera vez que el derecho a la información se encuentra cimentado en bases sólidas tanto constitucionales como legales; incluso con la creación de un nuevo órgano garante, el cual será autónomo en sus decisiones y velará por el derecho a una adecuada información de la sociedad.

Al respecto, Ivonne Díaz señala:

⁸⁵ “Artículo 73. ...

I. a XXIX-R. ...

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

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

XXX. ...”

“[...] Esta reforma constitucional representa un avance impresionante en materia de derecho de acceso a la información. Sobre todo al incluir, entre sus principales aportaciones, las resoluciones del IFAI como definitivas, vinculatorias e inatacables. Lo que representa una victoria para el derecho humano de acceso a la información y protección de datos personales. Ya que México estaba listo para reafirmarse como un país destacadamente evolucionado en materia de transparencia.”⁸⁶

2.2 Legislación Federal

En el contexto legal y a diferencia de otros derechos consagrados en sus leyes especiales, la materia de acceso a la información tuvo como origen una ley ecológica.

Derivado de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de celebrada en Río de Janeiro del 3 de junio al 14 de junio de 1992, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales a través de su División de Desarrollo Sostenible emitió una serie de principios con el objetivo de crear alianzas internacionales estratégicas entre los estados parte en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

De esta manera, el principio 10 de la mencionada declaración estipuló lo siguiente:

“[...] El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

⁸⁶ Cfr. Díaz Madrigal, Ivonne Nohemí. *Nueva ley de transparencia. Cuando la realidad supera la ficción*. Hechos y Derechos, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7202/9138>.

Es a raíz de esta recomendación que en la reforma a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el DOF el 13 de diciembre de 1996 se contemplan, entre otros puntos, lo siguiente:

“La Secretaría mantendrá un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en el territorio nacional; para lo cual, podrá coordinar sus acciones con las entidades federativas y los municipios. Asimismo, establecerá sistemas de evaluación de las acciones que emprenda.

La Secretaría editará una gaceta en la que se publicarán las normas técnicas ecológicas que expida en los términos de esta Ley, así como los acuerdos, órdenes, resoluciones, circulares, notificaciones, avisos y en general todos aquellos comunicados emitidos por la Secretaría y cualquier otra información que determine la propia dependencia, independientemente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

El Gobierno Federal promoverá la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política ecológica, la aplicación de sus instrumentos, en acciones de información y vigilancia, y en general, en las acciones ecológicas que emprenda.”⁸⁷

No obstante las anteriores disposiciones, el verdadero punto toral de la reforma consistió en la creación del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales el cual tendría por objeto registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta.⁸⁸

De tal suerte, Rabindranath Guadarrama Martínez expresaría: “[...] es entonces que se empieza a gestar el embrión de una legislación más completa y específica en materia de acceso a la información pública del gobierno, lo que nos llevó por un exhausto proceso de análisis legislativo y administrativo, que incluyó la participación de diversos sectores de la sociedad que exigían repetir en México la experiencia que en otros países ya se tenía acerca de esta materia y que en los albores del

⁸⁷ Artículos 42, 43 y 157 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁸⁸ Artículo 158 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

*Siglo XXI, en el que se habla de globalización y de temas comunes, no nos podíamos quedar más atrás.*⁸⁹

Es así como el legislador recogió el espíritu de acceso a la información y garantizó a la sociedad el conocimiento de esta en materia de tratamiento ecológico. Aun cuando esta pionera legislación intentó garantizar dicho principio, no fue hasta la publicación de la ley especial en la materia donde se englobó a toda la administración como obligada a brindar un formal acceso a la información.

Si bien no es objetivo del presente estudio llevar a cabo un análisis completo y profundo de la evolución legislativa de las materias sustantivas de transparencia y acceso a la información, sí es importante dejar constar que dichas materias no se encuentran agotadas; por el contrario, es menester que se continúen desarrollando en aras a cimentar democracia y control gubernamental, incluso para un efectivo combate a la corrupción.

Al respecto, Francis Fukuyama respondería al cuestionamiento⁹⁰ ¿Qué tan importante es la transparencia para un combate efectivo a la corrupción? de la siguiente manera:

“La transparencia es un punto de partida. No puedes luchar contra la corrupción de ningún tipo si no sabes qué está sucediendo, así que, obviamente, la información en medios libres, en las manos de las organizaciones de la sociedad civil que están observando las acciones de los funcionarios del gobierno, es un factor clave.

En otros casos, como el soborno, muchas veces se tienen grandes revelaciones de corrupción a gran escala, pero no hay un mecanismo de aplicación de la ley para hacer que los corruptos rindan cuentas. Creo que lo que hemos demostrado en los últimos años es que

⁸⁹ Cfr. Guadarrama Martínez, Rabindranath, *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, op. cit.

⁹⁰ Fukuyama, Francis, *Reducir la capacidad del político en nombramientos burocráticos y cargos públicos*, Voces anticorrupción, Publicaciones, Ethos. Disponible en: <https://voces-anticorrupcion.ethos.org.mx/francis-fukuyama/>

la transparencia sin mecanismos reales de rendición de cuentas, y sin ciudadanos que se preocupen por la rendición de cuentas, no va a funcionar.”

Así, el cuerpo normativo debe seguir desarrollándose, perfeccionándose, a fin de dar lugar a ciertos cambios necesarios.

En el mismo orden de ideas, es importante mencionar que México, como se plasmó antes, no es precisamente el país mejor evaluado en cuanto a sus virtudes democráticas; no obstante, nuestro país sí es de los mejores en cuanto a su legislación en materia de transparencia y acceso a la información, de hecho, es el segundo mejor país del mundo de 136 evaluados.

Al respecto, el The Right to Information Rating⁹¹ elaborado por la organización Access Info Europa y el Centro para el Derecho y la Democracia mide la solidez del marco jurídico del derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas sobre la base de 61 indicadores, cada uno de los cuales examina una característica particular de un régimen jurídico sólido de la materia, divididos en siete categorías principales: derecho de acceso a la información, ámbito de aplicación, procedimiento de solicitud, excepciones y denegaciones, recursos, sanciones y protecciones, y medidas de promoción.

Dicha valoración coloca a México con una puntuación de 136⁹² como el segundo país mejor evaluado, solo por debajo de Afganistán.

⁹¹ Disponible en: <https://www.rti-rating.org/>

⁹² Para consultar el detalle completo de la puntuación, los datos históricos se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2022/10/Historical-RTI-Data-22Sept2022.xlsx>

Imagen 3

Top 10

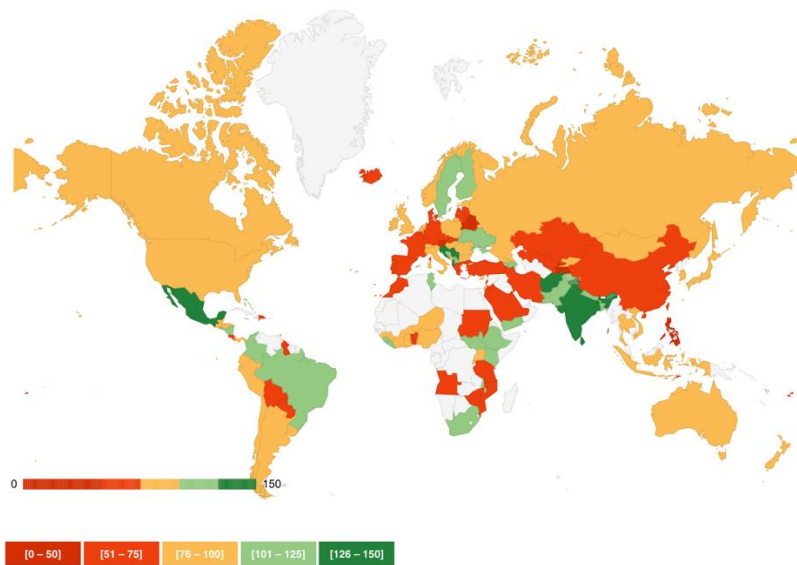
Afghanistan	139
Mexico	136
Serbia	135
Sri Lanka	131
Slovenia	128
Albania	127
Gambia	127
India	127
Croatia	126
Liberia	123

Bottom 10

Palau	33
Austria	33
Liechtenstein	37
Republic of Belarus	38
Monaco	43
Philippines	46
Tajikistan	50
East Timor	50
Cape Verde	50
Benin	51

Fuente: The Right to Information Rating

Imagen 4



Fuente: The Right to Information Rating

Lo anterior se traduce en que nuestro país ya cuenta con bases jurídicas sólidas, ya se tiene una ingeniería constitucional y legal que permita la entrada a nuevas virtudes de apertura para poder extinguir al Leviatán y su oscurantismo, es decir, limitar el poder del Estado.

3. Transparencia. Pilar jurídico para la consolidación del Estado democrático liberal.

El estudio de la apertura gubernamental es vasto y ha sido abordado por diversos autores.

Bauhr y Grimes definen a la transparencia como la disponibilidad de y la viabilidad de los actores internos y externos para acceder a las operaciones del Estado y difundir información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de reglas, operaciones, así como los resultados.⁹³

Asimismo, Transparencia Internacional define a dicho concepto como la característica de gobiernos, empresas, organizaciones e individuos de ser abiertos en la divulgación clara de información, normas, planes, procesos y acciones.⁹⁴

Por su parte, la ingeniería legal del marco jurídico mexicano engloba a los conceptos de transparencia y acceso a la información como los mecanismos mediante los cuales las personas se pueden allegar de información.

Como señala Maximiliano García, desde una perspectiva eminentemente normativa, la transparencia se refiere entonces a la disponibilidad de información básica que por ley debe ser publicitada por parte del gobierno, mientras que el acceso a la información hace énfasis en los datos que explícitamente son requeridos por los ciudadanos en solicitudes ex profeso a instancias gubernamentales.⁹⁵

⁹³ Bauhr, Monika y Grimes, Marcia, *What is government transparency?*, Universidad de Gothenburg, Working Paper Series, 2012.

Traducción propia del texto original: *"We therefore define transparency as the availability of, and feasibility for actors both internal and external to state operations to access and disseminate information relevant to evaluating institutions, both in terms of rules, operations as well as outcomes."*

⁹⁴ Transparency International.

Disponible en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/transparency>

⁹⁵ García Guzmán, Maximiliano, *Transparencia, acceso a la información y gobernanza subnacional en México*, Gedisa, México, 2021, p. 31.

En ese contexto, queda de manifiesto que ambos términos no pueden ser utilizados indiscriminadamente puesto que refieren a dos cuestiones muy diferentes, siendo la transparencia aquel principio que constriñe a las entidades gubernamentales a hacer pública su gestión, esto de carácter obligatorio y no potestativo, mientras que el derecho de acceso a la información es el derecho fundamental de las personas que les permite, a través de los canales jurídicos establecidos al efecto, satisfacer dicho derecho peticionando información particular a las referidas entidades públicas.

Así, no puede pasar desapercibida la valiosa utilidad que revisten dichas materias, ya que permite, en principio, conocer a detalle la gestión pública y el ejercicio de los recursos de la misma índole.

De tal suerte, dichos conceptos pueden ser considerados pilares fundamentales y torales de una democracia formal y un estado liberal ya que queda en manos de la propia ciudadanía el escrutinio del actuar público, aniquilando en cierta medida al Leviatán y su opacidad.

Sin embargo, aunque la transparencia y el acceso a la información se han ido perfeccionando con el paso del tiempo, falta mucho camino por recorrer, la transparencia y el acceso a la información son solo el comienzo para un verdadero despertar ciudadano y un eficaz control de la toma de decisiones.

4. Instituciones. La encarnación de los valores sociales.

Se ha abordado a cabalidad la intención y postura del presente estudio, en donde se busca comprobar que el Estado grande representa el mayor de los problemas desde un punto de vista de la teoría del estado, puesto que aniquila la individualidad, la autonomía de la voluntad y el libre desarrollo de las personas.

No obstante, ninguna tesis por más liberal que sea propone el exterminio del Estado, por el contrario, la postura liberal si bien opta por una efectiva reducción estatal, también enaltece el perfeccionamiento de las entidades gubernamentales.

Así, las funciones del Estado comprenden la actividad misma del Estado; es decir, “[...] *es lo que el Estado puede o debe hacer.*”⁹⁶ En otras palabras, es la forma de realizar sus atribuciones. Estas funciones pueden ser legislativas, jurisdiccionales y administrativas. Asimismo, dichas funciones tienen su origen en el sistema jurídico constitucional de cada Estado con la finalidad de contar con una estructura funcional y una eficaz división de tareas para cada órgano según sea el caso en concreto.

El origen fundamental de la división de las referidas funciones, es el principio de división de poderes, que data desde la época de Aristóteles y que retoman personajes como John Locke y Montesquieu. En otras palabras, “[...] *la finalidad de la separación de poderes es la de evitar el ejercicio despótico del poder; mediante un sistema de frenos y contrapesos.*”⁹⁷

Este principio tan esencial, se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que expresa a la letra lo siguiente:

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

⁹⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32a. ed., Editorial Porrúa, México, 1993, p. 26.

⁹⁷ Moreno, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Pax-México, 1985, pp. 388-389.

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

Como se observa, el precepto constitucional establece que el Poder Supremo se divide en tres departamentos con la prohibición expresa de no reunir dos o más poderes de los contemplados en una sola persona.

Como se mencionó, el objetivo fundamental de dicho principio es lograr un equilibrio armónico y formal para así poder evitar el despotismo. Incluso la SCJN ha interpretado dicho precepto constitucional expresando que:

“[...] el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.”⁹⁸

Dicha función estatal es entonces, la forma misma en que el estado se manifiesta en la vida pública; y se reitera la crítica: no debe ser sobre regulador ni intervencionista a tal grado que desplace la esfera de los particulares.

De tal suerte, resulta interesante abordar a la función estatal desde el punto de vista fuera de una estructura estatista formal, los denominados organismos constitucionales autónomos.

⁹⁸ Tesis P. /J. 52/2005, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 954.

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Al hablar de los organismos constitucionales autónomos (en lo sucesivo, OCAs), tenemos que hablar de ingeniería constitucional, es decir, “*que las Constituciones funcionen como se supone que deben funcionar, con la finalidad de alcanzar buenos gobiernos*”.⁹⁹

Al respecto, considero de suma relevancia el criterio que ha emitido la SCJN, al expresar que:

“[...] la idea básica del Estado Regulator, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional.”¹⁰⁰

Partiendo de la base que la autonomía es una forma de división de poder, López Sosa expresa que “*[...] debe entenderse como la distribución de competencia sobre determinadas materias, en la actualidad [...] puede haber funciones distintas a las clásicas, y deben ser desarrolladas por órganos diferentes a los tradicionales.*”¹⁰¹

El mismo autor, menciona en el mismo orden de ideas que “*[...] supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un estado sólo había tres funciones: la ejecutiva (administrativa), legislativa y jurisdiccional.*”¹⁰²

⁹⁹ Carpizo, Jorge, *Reseña de "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados de Giovanni Sartori*. Cuestiones Constitucionales, 2002, (julio-diciembre). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500711>

¹⁰⁰ Tesis P. /J. 46/2015, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. I, enero de 2016, p. 339.

¹⁰¹ López Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de Oca, Natalia, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2014., p. 172.

¹⁰² *Ídem*.

El principio de división de poderes es un concepto dinámico que no puede ser agotado en un solo acto.¹⁰³ La manera en que el Estado evoluciona con todos sus elementos formales, se puede llegar al extremo donde uno sólo de los tres poderes clásicos tenga más poder que los demás o donde sus funciones se le escapen a sus posibilidades técnicas, humanas y materiales.

Acosta Romero a su vez, menciona que: “[...] en el ámbito administrativo, autonomía se refiere sobre todo a la no intervención, ni política ni administrativa, del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos.”¹⁰⁴

Debemos entender a los OCAs, entonces, como una serie de satélites o islas en la órbita de la Administración Pública Federal, si bien realizan tareas propias del Estado, este último no tiene injerencia en ellos.

Por su parte, Béjar Rivera define a los OCAs como:

¹⁰³ Cfr. Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Décima Época, p. 603, la cual establece:

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

¹⁰⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, 14a ed., México, Porrúa, 1999, p. 606.

“[...] aquellos entes públicos que, en razón de la autonomía de gestión y gobierno conferida por la norma, no están sujetos a ninguno de los poderes de la Unión sobre todo al Ejecutivo Federal, pese a que sus funciones podrían contemplarse dentro del ámbito de la administración pública.”¹⁰⁵

En complemento de lo anterior, Fernández Ruiz sostiene que:

“[...] vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes y órganos tradicionales del Estado; por lo general son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura y requieren, para su adecuado funcionamiento, no solo de autonomía de los poderes tradicionales sino de partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.”¹⁰⁶

Su carácter distintivo se encuentra en su configuración inmediata por la CPEUM, además de que su autonomía, *“[...] determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben ipso iure de la Constitución todos los atributos fundamentales.”¹⁰⁷*

Conforme a lo expuesto, y bajo la tesis mostrada en el presente estudio, los OCAs son pieza fundamental de la ingeniería constitucional de cualquier Estado que pretenda evitar un intervencionismo ilegítimo, puesto que estos organismos dotados de plena autonomía técnica y de gestión se encuentran atribuidos para ejercer una función pública sin la intervención del poder político.

¹⁰⁵ Cfr. Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, 1a ed., México, Novum, 2012, p. 197.

¹⁰⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Los órganos y organismos del Estado y la organización de la administración pública*, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, José Belarmino Jaime, Miguel Ángel Sendín García, Henry Alexander Mejía, Miguel Ángel Cardoza Ayala (comité editorial), *Retos de la organización administrativa contemporánea*, San Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sección de Publicaciones, 2011, p. 573.

¹⁰⁷ García Pelayo, Manuel, *El estatus del tribunal constitucional*, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo M-P, México, UNAM-IIJ/Porrúa, 2006, p.378.

No obstante las virtudes previamente manifestadas, una tesis estudiada entorno a los OCAs es si su creación supone debilitar al gobierno sin necesariamente fortalecer al Estado.

Sobre esta hipótesis, Mauricio Dussauge apunta que el surgimiento de los OCAs no necesariamente ha debilitado al gobierno federal. Primero, porque no sabemos bien a bien qué significa dicho supuesto “debilitamiento”; segundo, porque no es fácil realizar un análisis empírico del tema; y tercero, porque muchas de las cosas que los OCAs hacen actualmente en realidad no se hacían antes, o se desarrollaban bajo esquemas administrativos y de política pública fundamentalmente distintos.¹⁰⁸

Otro aspecto que se analiza es si la creación de los OCAs representa una transformación significativa y potencialmente dañina para la teoría clásica de la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), puesto que los OCAs se convierten en una especie de nuevo poder.

Sobre este argumento, se puede concluir que si bien los OCAs alteran la conceptualización histórica de los poderes de la unión y la estructura jurídica del Estado mexicano, esto no implica necesariamente entrar en un camino hacia la distorsión constitucional. Las nuevas instituciones son una respuesta a cambios político-administrativos en el país y en el mundo (el derecho es dinámico y se adecúa según los contextos político-sociales). Además, la doctrina clásica no siempre ha coincidido con la realidad política, incluso desde antes de que se establecieron los OCAs. En última instancia, la cuestión de futuro será cómo el entramado jurídico institucional mexicano se va ajustando para insertar la lógica, funciones y objetivos específicos de estos nuevos organismos.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Dussauge Laguna, Mauricio I., *Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos*, Revista de Administración Pública, INAP. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34915>

¹⁰⁹ *Ídem*.

5. Organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información.

Con la publicación en el DOF de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) el 11 de junio de 2002, nace el primer órgano garante en dichas materias en nuestro país. Este órgano fue denominado en un principio como Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Al respecto, la exposición de motivos de la referida LFTAIPG, mencionaba que:

“[...] se establece la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información, que tiene por objeto asegurar y proteger los derechos de las personas para acceder a la información pública, así como promover y difundir los derechos y valores de la información entre los miembros de la sociedad. Este órgano sería autónomo del Poder Ejecutivo con patrimonio, presupuesto y personalidad jurídica propia. Entre sus principales funciones, se encuentran la de resolver quejas que se interpongan contra autoridades que se nieguen a liberar información no restringida, aplicar sanciones, promover la socialización del conocimiento del derecho a la información, asistir y orientar a las personas que requieren asesoría gratuita y de manera personal, entre otras funciones.”

Por tanto, el IFAI en términos del artículo 33 de la ahora abrogada LDFTAIPG, nació como un:

“[...] órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

A simple vista de lo que estipula este precepto legal, pudiera interpretarse que el IFAI no contaba con personalidad jurídica propia; es decir, de las características anteriormente señaladas, se desprende que el IFAI formaba parte de la Administración Pública Federal; no obstante lo anterior, no podía ser catalogado como perteneciente a la administración pública centralizada y por ende, tampoco

como un órgano desconcentrado; en el mismo orden de ideas, tampoco podía ser considerado como un organismo descentralizado debido a que no contaba con personalidad jurídica propia (únicamente autonomía operativa, presupuestaria y de decisión).

De la misma manera mucho menos era un órgano constitucional autónomo debido a que no contaba con las características esenciales como mención y creación a partir del texto constitucional. Es por lo anterior que el IFAI pareciera ser un órgano público.

Al respecto de los órganos públicos, en palabras del Béjar Rivera:

“[...] existe una serie de órganos que no se encuentran en ninguno de los supuestos de la organización administrativa, ni tampoco constituyen organismos constitucionales autónomos, por no contar con dicho basamento; no obstante, se puede presentar alguna alusión a ellos acaso, los organiza sin describir su naturaleza jurídica [...]”¹¹⁰

No obstante lo anterior, el Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2002, menciona a la letra en su artículo primero que: *“[...] el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.”*

Refuerza lo anterior mencionando en sus Considerandos:

“[...] es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones quasi-jurisdiccionales que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como su facultad de tener

¹¹⁰ Béjar Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, 1a ed., México, Novum, 2012, p. 209.

en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso”.

Para efectos de lo anterior, el artículo 45 de la Ley Órganica de la Administración Pública Federal establece:

“[...] son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

En ese mismo sentido, Luis José Béjar señala que: *“[...] se rigen por su propia ley orgánica, decreto de creación o estatuto orgánico.”*¹¹¹

Al contar el IFAI con todas estas características, se concluye que dicho Instituto nacería como un órgano descentralizado, no sectorizado de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, desde el punto de vista orgánico, el IFAI se constituyó como un organismo colegiado, integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal los cuales durarían en el cargo siete años sin posibilidad de reelección.

Es así como el IFAI se consagraría como el órgano garante de la sociedad mexicana y velaría por la transparencia y el derecho del acceso a la información de todos los ciudadanos.

En el contexto actual, y derivado del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la CPEUM, en materia de transparencia, el legislador decidió dotar al organismo garante de plena autonomía. Así, la nueva redacción constitucional¹¹² establece que:

¹¹¹ *Ibidem*, 176.

¹¹² Fracción VIII, del Artículo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

En cuanto a su estructura orgánica, el Instituto en comento se integra por siete comisionados nombrados por el Senado y durarán en su encargo siete años.

Es importante destacar que si bien es cierto la CPEUM dota de plena autonomía al órgano garante, dicho texto misma no le concede una denominación.¹¹³ En ese sentido, es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública la que brinda una nueva denominación am dicho órgano, el cual pasa de ser el (IFAI) a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Lo anterior se constata con la fracción XIII, del artículo 3 de la LGTAIP, la cual menciona a la letra:

*“[...] Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:
XIII. Instituto: El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”*

Es de esta manera que el INAI se consagra como el órgano garante frente a los nuevos retos en materias de transparencia y acceso a la información.

Como menciona el propio INAI, es su Misión:

“[...] garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia,

¹¹³ A diferencia, por ejemplo, del Instituto Federal de Telecomunicaciones o del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa.”¹¹⁴

Así las cosas, se concluye que al ser la transparencia y el acceso a la información pilares torales de una cultura democrática, de estado de derecho y liberal de un Estado, es menester contar con una institución sólida que garantice dichos principios en pro de la sociedad.

Incluso, la SCJN sostiene que “[...] en virtud de la relación estrecha que existe entre [...] el acceso a la información pública, y su trascendencia en el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar directamente de los asuntos públicos del Estado democrático; debiéndose subrayar que su estándar de protección, interpretados sistemáticamente, merecen la garantía reforzada del Estado cuando lo que es objeto de gestión pública y, por tanto, del debate social, es la definición del estándar de promoción, protección, garantía y defensa de derechos humanos. Afirmación que encuentra su fundamento en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹¹⁵

No obstante, no resulta inaudito que las doctrinas políticas antiliberales deseen con recelo el secretismo, la opacidad gubernamental y la falta de transparencia, toda vez que, al defender al Estado grande, la propia transparencia representa no solo un obstáculo si no un inminente peligro para sus metas intervencionistas.

La transparencia y el acceso a la información son concebidas como estorbos ya que, bajo esa ideología, los particulares no deben inmiscuirse en las decisiones del Estado, este ya tiene la falsa legitimidad para actuar a discreción, sin mayores

¹¹⁴ Sitio web del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx>

¹¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación

DERECHO A DEFENDER LA DEMOCRACIA. PARA HACERLO EFECTIVO EL ESTADO SE ENCUESTRA OBLIGADO A ACTUAR BAJO UN RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.

Registro digital: 2023812, Primera Sala, Undécima Época, Materia Constitucional, Tesis: 1a./J. 40/2021 (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 7, Noviembre de 2021, Tomo II, página 1100, Jurisprudencia.

cuestionamientos puesto que lo que el Estado diga y haga a través de los representantes, es la verdad absoluta, sin derecho a réplica.

Un ejemplo de lo anterior puede advertirse de las declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador refiriéndose al INAI en la conferencia de prensa del 14 de abril de 2023:¹¹⁶

“[...] Sí, sí. Pero, digo, lo nombren o no lo nombren, ¿para qué sirven? No sirven para nada, o sea, era un gobierno mantenido y bueno para nada, eso es lo que había.

¿Saben para qué sirve este instituto o para qué servía?

Nada más era una fachada para encubrir las corruptelas de los funcionarios.

[...]

Y últimamente —porque aquí oficio, oficio y oficio, tenemos una oficina nada más para estar contestando todo—, hasta de cuánto papel sanitario utilizamos en el departamento. No exagero lo que les estoy diciendo.

Y todavía hace unos días, la última sesión que tuvieron, que si mi título y mi tesis. Porque están así.

[...]

yo lamento que existan esos aparatos, que los crearon para simular de que iban a combatir la corrupción, y lo que hacían era ocultar los actos de corrupción.

[...]

Pero da igual que exista o no exista. Sería mejor que no existiera porque nos ahorramos los mil millones.

[...]

Que hagan lo que consideren, o sea. Pero díganme, ¿para qué ha servido? Y ha costado muchísimo. [...]

Énfasis Añadido

En el mismo contexto nacional, y a manera de probar el constante ataque del Estado a los principios de apertura gubernamental, el 22 de noviembre de 2021 fue

¹¹⁶ Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 14 de abril de 2023, disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2023/04/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-944/> y La Mañanera de AMLO viernes 14 de abril de 2023 | En vivo, El Universal, a partir de la hora 2, minuto 23, segundo 20, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5w-9cLMo8s8> [Fecha de consulta de ambas fuentes: 14 abril 2023].

publicado en el DOF el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, por medio del cual se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura.

Sobre dicho particular, conviene citar el artículo 113, fracción I, de la LGTAIP, que dispone que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación, entre otras, comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.

De tal suerte, el Estado Mexicano abraza la opacidad de la información relacionada con la infraestructura en diversos sectores, vejando los principios de transparencia y acceso a la información puesto que, sin estudio de fondo, decide reservar la totalidad de la información *a priori*.

Así pues, resulta incluso irónico lo manifestado en los Considerandos del citado Acuerdo, ya que se establece:

“[...] el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la Nación [...].”

Nada más alejado de la realidad, la opacidad y el secretismo estatal no es en lo absoluto un atributo de una adecuada planeación democrática,¹¹⁷ por el contrario, aleja del conocimiento público la información, imprimiendo una marcada línea entre los asuntos públicos de los ciudadanos, lo cual consume la propia esencia del ser humano que es la de participar en la esfera social.

¹¹⁷ Consultar “Los gobiernos autoritarios buscan la opacidad para poder actuar sin límites”. Disponible en: <https://youtu.be/4PedKpb8lqc>

Asimismo, es posible apreciar de lo expresado en el último párrafo de los Considerandos que la apertura estatal representa un obstáculo para la actual administración, estorba el conocimiento público, entorpece la participación ciudadana, obstaculiza la transparencia y el acceso a la información porque lo que se diga y haga por parte de los representantes es lo correcto, no procede intervención por parte de nadie más:

“Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como Nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente Acuerdo.”

Es de vital importancia cambiar el paradigma, optar por una efectiva apertura del gobierno en un marco de libertad que garantice la planeación democrática del país, en donde la participación ciudadana y la colaboración no solo sea una posibilidad, si no una verdadera oportunidad de atacar los principales problemas nacionales.

Al respecto, Lourdes Morales menciona que se busca transitar de un modelo de transparencia reactivo (sólo cumplir con la norma para evitar sanciones) a uno proactivo, con el desarrollo de políticas de transparencia sustentadas en evidencia.¹¹⁸

¹¹⁸ Morales Canales, Lourdes, *et. al.*, *Gobierno Abierto*, Siglo Veintiuno Editores, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, 2019, p. 30.

III. CAMBIO DE PARADIGMA. TRANSICIÓN A UN MODELO DE GOBIERNO ABIERTO PARA UNA EFECTIVA DEMOCRACIA LIBERAL

Si los hombres fueran ángeles, los gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernaran a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o internos en los gobiernos.¹¹⁹

1. El poder de la información, planteamiento del problema.

Oscar Oszlak expondría en 2013 que un gobernador de los Estados Unidos de América, dirigiéndose a sus colaboradores inmediatos, les aconsejó que nunca pusieran juntos un resultado y una fecha, porque siempre habría alguien esperando que llegue ese día para enrostrarles no haber producido el resultado prometido. Por lo tanto, agregó, “¿para qué repartir munición gratuita?”.¹²⁰ De dicha anécdota, no solo queda de manifiesto el valor del poder de la información, sino que los gobiernos, por lo general, optan por el ocultamiento, el secreto y la manipulación de datos como forma de mantener dicho poder.

No es un secreto que quien ostenta materialmente el poder del Estado guarde con recelo determinada información que, en principio, es de carácter pública, toda vez que podría demostrar incapacidad, ineficacia, ineficiencia, e incluso destapar falacias. De la misma forma, como si de una fórmula infalible se tratase, el resultado evidente, también, es mantener desinformada a la ciudadanía, ignorante ante los asuntos de relevancia para todos.

“Si los hombres fueran ángeles, los gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernaran a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o

¹¹⁹ Madison James, *El Federalista*, número 51, 6 de febrero de 1788.

¹²⁰ Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC, Septiembre de 2013, p. 4. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

internos en los gobiernos.”¹²¹ Algunas cosas cambiaron desde la época en que fueron escritas estas palabras. Ya no resulta suficiente que los gobiernos se controlen a sí mismos; entre otras cosas, también es preciso que sean los ciudadanos quienes controlen a sus gobiernos.¹²²

“*El conocimiento es poder*”, frase atribuida al político y filósofo inglés Sir Francis Bacon (1561-1622), es posible verse materializada en que, como se expondrá, el monopolio de dicho poder pretende controlar el Estado.

Hechos que demuestran lo anterior, sobran. Por citar algunos, la organización Artículo 19, analizó 34 declaraciones realizadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador entre 2019 y 2022, las cuales se emitieron en cuatro contextos: durante la conferencia matutina, la cual es el eje central de la política de comunicación social del gobierno federal; en el marco de la presentación de sus informes oficiales de gobierno; mediante mensajes en redes sociales y, durante un encuentro internacional, en concreto, durante su intervención en la cumbre de líderes sobre el cambio climático.

Para efectuar dicho análisis se agruparon las declaraciones en siete ejes temáticos: Corrupción (tres declaraciones); Economía (nueve declaraciones); Covid-19 (tres declaraciones); Organismos autónomos (cuatro declaraciones); Programas sociales (tres declaraciones); Seguridad (nueve declaraciones) y Otros asuntos (tres declaraciones).

Así, dicha organización no gubernamental realizó 34 solicitudes de información a la Oficina de la Presidencia de la República (OPR). En cada caso se citó la declaración realizada por el presidente, indicando tanto la fecha, como el contexto en la que esta fue emitida y se solicitó la información pública que la sustentara.

¹²¹ Madison James, *El Federalista*, op. cit.

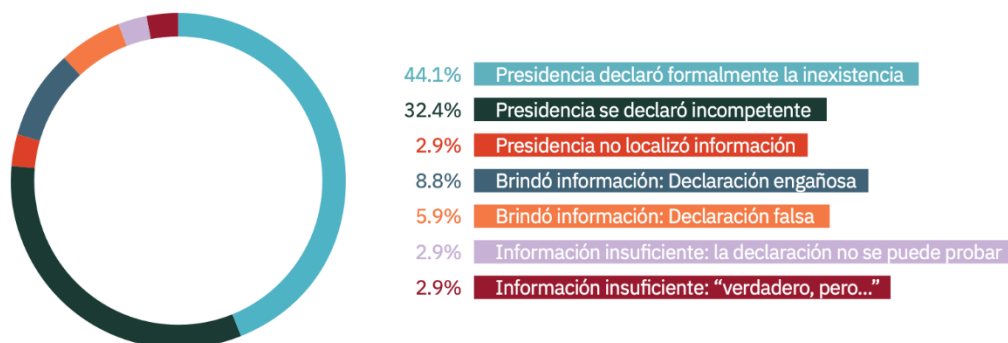
¹²² Oszlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, op. cit. p. 8.

Los resultados: de los 34 procesos de acceso a la información que se gestionaron ante la OPR, esta se declaró incompetente para atender la solicitud de información en 15 casos (44.1%). Esta área administrativa indicó no haber localizado información en 11 casos (32.4%) y en un caso (2.9%) afirmó que previamente había declarado la inexistencia de la información. Esto es, en 79.4% de los casos analizados no fue posible acceder a la información pública relacionada con las declaraciones del presidente de la República. El panorama es similar en los siete casos restantes (20.6%) en los que la OPR brindó alguna clase de información en sus respuestas, las cuales arrojaron los siguientes resultados:¹²³

- La información proporcionada por la propia OPR demostró que la declaración presidencial era falsa en tres casos (8.8%).
- En dos casos (5.9%) no se pudo probar si la declaración era verdadera o falsa debido a la ausencia de información suficiente.
- En uno de los casos la información proporcionada demostró que la declaración era engañosa (2.9%).
- La OPR proporcionó información que permitió sustentar la declaración del presidente de la República en una sola ocasión (2.9%); sin embargo, dicha información requería situarse en un mayor contexto, por lo que posteriormente se clasificó bajo la figura de “*Verdadero, pero...*”.

¹²³ Artículo 19, *(Des)información oficial y comunicación social*. Disponible para su consulta en: <https://articulo19.org/desinformacion-oficial-y-comunicacion-social/>. Para consultar la totalidad del estudio: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Des-informacion-social_-VF.pdf

Imagen 5



Fuente: Artículo 19, *(Des)información oficial y comunicación social*.

En otro contexto, el periódico The Washington Post¹²⁴ catalogó las afirmaciones falsas o engañosas del presidente Donald Trump, en las que registró 492 afirmaciones sospechosas en los primeros 100 días de su presidencia. Solo el 2 de noviembre, el día antes de la votación de 2020, Trump hizo 503 afirmaciones falsas o engañosas.

Al final de su mandato, Trump había acumulado 30,573 falsedades durante su presidencia, con un promedio de alrededor de 21 afirmaciones erróneas al día.

*“Lo que es especialmente sorprendente es cómo el tsunami de falsedades siguió aumentando cuanto más tiempo se desempeñó como presidente y se volvió cada vez más alejado de la verdad.”*¹²⁵

Así, se intenta comprobar que, en el caso particular antes plasmado, el representante del Estado respectivo, pretende evitar la divulgación de la información, y no solo eso, se encarga de tergiversarla con la única finalidad de prescindir de compartir el conocimiento, compartir el poder.

¹²⁴ Traducción propia del artículo: *Trump's false or misleading claims total 30,573 over 4 years*, The Washington Post. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/24/trumps-false-or-misleading-claims-total-30573-over-four-years/>

¹²⁵ *Ídem*.

2. Un cambio necesario. Análisis doctrinal del Gobierno Abierto.

Se ha sustentado que la transparencia y el acceso a la información constituyen materias esenciales y torales en un régimen liberal democrático de un Estado, puesto que fungen como control y observancia ciudadana de las acciones gubernamentales. En adición, dichas materias fundan los pilares para una efectiva participación e intervención ciudadana en la toma de decisiones.

No obstante, dichas materias son dinámicas, es decir, se perfeccionan conforme a la evolución de las relaciones sociedad – Estado y no se agotan. En ese sentido, es función del derecho continuar desarrollando el marco constitucional y legal a fin de que existan efectivos mecanismos para que dichas materias se consoliden de una manera suficiente.

El Gobierno Abierto (GA), aunque materia vanguardista, ha sido de profundo estudio, por lo que existen diversas definiciones para esa doctrina política, así como sus principios fundamentales; sin embargo, es indudable que el auge moderno surgió a raíz del Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto de la Casa Blanca; mediante el cual, el entonces presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, expresaría:

“Mi Administración se ha comprometido a crear un nivel de apertura sin precedentes en el Gobierno. Trabajaremos juntos para garantizar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura reforzará nuestra democracia y fomentará la eficiencia y la eficacia de la Administración.”¹²⁶

¹²⁶ Traducción propia del texto original:

“My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.”

Transparency and Open Government. MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES. Disponible para su consulta en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Para el correcto entendimiento de esta doctrina política, se empezará por analizar lo referente al plano nacional, en particular lo establecido en el marco jurídico aplicable.

Al respecto, la CPEUM no hace referencia alguna al concepto de GA, en específico, no se encuentra mencionado, definido o regulado en su artículo 6o, apartado A, disposición que consagra el derecho de acceso a la información.

Por su parte, la LGTAIP establece en su artículo 42 que los organismos garantes tendrán entre sus atribuciones, fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.

Asimismo, en términos del artículo 59 del mismo ordenamiento, los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

En el mismo sentido, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) dispone en virtud de su artículo 2, fracción VI, que es objetivo de dicha ley consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos.

En ese orden de ideas, el artículo 66 estipula que las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de GA deberán: i) establecer políticas internas para conducirse de forma transparente; ii) generar las condiciones que permitan que permee la

participación de ciudadanos y grupos de interés; iii) crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y iv) promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.

Conforme a ello, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) y el INAI, definen al GA como *“un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.”*¹²⁷

La doctrina, a su vez, propone los siguientes soportes de definición que enriquecen el estudio del GA:

Lourdes Morales sostiene que el GA es un modelo organizativo que incorpora las nuevas tecnologías a la gestión cotidiana para brindar información pública de utilidad social aumentar la participación ciudadana y con ello solucionar problemas públicos específicos.¹²⁸

Daniel Innerarity sustenta que es una estrategia que pone de manifiesto una nueva concepción del Estado en tanto que en su actuación se encuentra acompañado de muchos otros actores, malignos y benignos, que a veces compiten y a veces colaboran a la hora de proporcionar gobernanza mediante formas de organización no jerárquicas y horizontales.¹²⁹

A su vez, Luis Enrique Bermúdez afirma que el GA, fundamentado en la idea de los nuevos procesos de la sociedad contemporánea, cuenta con un amplio espectro de

¹²⁷ SNT – INAI. Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia acceso a la información pública y protección de datos personales, p. 8.

¹²⁸ Morales Canales, Lourdes, *Gobierno Abierto, op. cit.*, p.25.

¹²⁹ Innerarity, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Paidós, Barcelona, 2013, p. 33.

aplicación que supone la formación de procesos de toma de decisiones orientados a la generación de consenso y colaboración entre sociedad civil, gobierno y mercado.¹³⁰

Por otra parte, Rodrigo Sandoval enuncia que es un proceso político y social que promueve un conjunto de políticas públicas, acciones o programas para impulsar la participación ciudadana, colaboración y cooperación a través de los datos abiertos gubernamentales en la transparencia y rendición de cuentas que faciliten la construcción de un estado abierto.¹³¹

Lo fundamental, claro está, es en abstraer de la definición el modelo y paradigma de gobernanza y los principios fundamentales que rigen al GA.

Así, para Lathrop es “*Un tipo emergente de organización*”, para Ramírez Alujas sería “*Un nuevo paradigma y modelo de relación*”, por su parte, Rubí Gutiérrez sostiene que es “*Una cultura de comunicación y modelo organizativo*”; a su vez, Cruz Rubio expresa que es un “*Modo de interacción sociopolítica*”.¹³²

En conclusión, es innegable que el GA, es más que una categoría jurídica, es más que un ideal utópico, es una nueva filosofía de hacer gobierno.

En el mismo sentido, del análisis a las definiciones vertidas, nos es posible advertir los principales criterios que constituyen la doctrina del GA:

¹³⁰ Bermúdez Cruz, Luis Enrique, *Gobierno Abierto en México. Nueva interacción entre ciudadanos y autoridad públicas*, Tirant lo Blanch, México, 2022, p. 31.

¹³¹ Sandoval Almazán, Rodrigo, *Capítulo 2, Participación ciudadana y datos colaborativos en los gobiernos subnacionales de México: 2015-2020*, en Aguilar Villanueva, Luis F. y Ruvalcaba Gómez, Edgar A., Coord., *Gobierno Abierto en México. Estudios de caso en gobiernos subnacionales. Volumen 2*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2021, p. 63.

¹³² Elaboración propia del Cuadro 1, Capítulo “Gobierno Abierto”, González Arreola, Alejandro, en Morales Canales, Lourdes, *Gobierno Abierto, op. cit.*, p.123.

Tabla 2

CRITERIOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DEL GA				
Transparencia	Participación ciudadana	Colaboración	Rendición de cuentas	Innovación tecnológica

En ese sentido, es menester exponer cada uno de los referidos elementos esenciales a fin de determinar su relevancia en el modelo de GA.

a) Transparencia.

Dicho principio teórico y práctico de la teoría del estado ya fue expuesto anteriormente. Sobre el particular, es importante mencionar que, al hablar de transparencia, no podemos dejar fuera al derecho de acceso a la información toda vez que, como se analizó, es un medio para allegarse de información.

Así, cuando se habla de transparencia en el marco del GA, también se hace alusión al referido derecho, entendidos como columnas vertebrales de un estado liberal democrático en donde se pretende destruir la idea del Estado opaco y la información no solo sea divulgada so pena de sanciones o únicamente cuando se requiera, sino mirar hacia un efectivo deseo de divulgación proactiva como nueva política de hacer gobierno.

Desde un punto de vista descriptivo, la transparencia es la cualidad de un objeto traslucido que permite ver a través de este. Es el atributo de un sujeto, cuyas reacciones son predecibles y puede generar confianza porque “es transparente”.¹³³

¹³³ Morales Canales, Lourdes, *Gobierno Abierto, op. cit.*, p.26.

b) Participación ciudadana

Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana mencionaría en su iniciativa “Ciudadanos y Mercados”: *“Este escenario está cambiando ahora más rápidamente de lo que algunos podían imaginar: los gobiernos han tomado conciencia de que es imposible seguir gobernando para los ciudadanos y que, en su lugar, tienen que hacerlo con ellos.”*¹³⁴

La falacia de una efectiva democracia (*demos krátos* o poder del pueblo) se ha desvirtuado en el presente estudio; donde el ideal romántico de la representación legítima se reduce a la emisión de un sufragio periódico. No existe una relación subsecuente representante – representado que vele por los intereses ciudadanos.

El modelo de GA, por su parte, al erguirse como una nueva modalidad, filosofía o paradigma de hacer gobierno, enaltece la participación ciudadana en aras a poder contar con un real intercambio de información e ideas en espacios efectivos de interlocución.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) establece al respecto que uno de los principios del GA es la participación, *“para promover el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, creando nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos”*.¹³⁵

¹³⁴ Bohórquez, Eduardo y Etxaniz, Nora, A New Generation of Public Control, Citizens&Markets, Transparencia Mexicana, p. 21. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/a-new-generation-for-public-control/>

¹³⁵ CEPAL. Acerca de Gobierno Abierto. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>

Es entonces la participación uno de los principios esenciales de construcción de una filosofía de GA, donde se empodere a la ciudadanía y se hagan accesibles canales de intervención y contribución.

En el mismo sentido, las Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva¹³⁶ del INAI establecen:

“Con base en la evidencia proporcionada en este diagnóstico surge la necesidad imperante de impulsar desde el INAI Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva que: i) promuevan la ampliación y diversificación de los espacios de participación ciudadana existentes en todos los órdenes y ámbitos de gobierno; y que ii) fomenten la construcción de conocimiento público valioso que permita atender las múltiples problemáticas sociales del país bajo un enfoque social y tecnológicamente innovador. En este sentido, la orientación tradicional de la transparencia y el acceso a la información pública en México - centrado en la divulgación de información de oficio - debe evolucionar hacia una perspectiva en la que los sujetos obligados (de la mano con sus públicos) sean capaces de identificar, analizar y atender las demandas y necesidades de información, y fomenten la institucionalización de esquemas de apertura que empoderen a la ciudadanía en las distintas fases del proceso de producción de políticas.”

c) Colaboración

Heather Heying y Bret Weinstein,¹³⁷ reputados biólogos evolucionistas, apuntan:

“Cuando tantas personas con talentos y conocimientos distintos se juntaban en torno a una hoguera para hablar de un problema común, la chispa de la innovación se propagaba enseguida.”

¹³⁶ Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Disponible en: <https://inicio.inai.org.mx/SiteCollectionDocuments/Transparencia/Modelo%20de%20Gobierno%20Abierto/Pol%C3%ADticas%20de%20Gobierno%20Abierto%20y%20Transparencia%20Proactiva%20Consejo%20Nacional.pdf>

¹³⁷ Heying, Heather y Weinstein, Bret, *Guía del cazador recolector para el siglo XXI. Cómo adaptarnos a la vida moderna*, ed. Planeta, Barcelona, España, 2022, p. 25.

La mayoría de las grandes ideas de nuestra especie, las mas importantes y trascendentales, han surgido gracias a la unión de personas con capacidades y perspectivas deferentes, pero compatibles, personas con flaquezas distintas. [...] Junto al fuego, en el istmo de dos continentes nuevos para la humanidad, se agruparon ingenieros perspicaces, manitas y recopiladores de información. Juntos aprendieron [...].”

La colaboración trasciende a la participación ciudadana, este principio presupone un real involucramiento de todos en la esfera pública; es decir, la colaboración significa generar conocimiento de manera colectiva agregando un valor público.

Este principio sostiene que la sociedad está en condiciones de resolver problemas colectivos que las instituciones públicas no son capaces de realizar por sí solas, debido a la falta de atribuciones, recursos o visión.

Es aquí donde yace el verdadero espíritu de la democracia, donde el ciudadano juega un papel fundamental en la toma de decisiones y rumbo de los Estados de acuerdo con cada uno de los intereses.

Como expresa Rafael Martínez, “[...] la concepción contemporánea de dicha participación, ante el modelo de gobierno abierto y gobernanza democrática, rebasa la opción reduccionista de “emisor, mensaje y receptor” para dar paso a la concepción de la creación de valor público en que tiene lugar la interacción entre gobierno y administraciones públicas sumado a sociedad civil y ciudadanía”.¹³⁸

Esta, es la mera esencia del GA y de un real gobierno liberal de democracia. La creación de valor público conjunto es un cambio sustantivo en la dogmática gubernamental. Gobernar de manera abierta con la participación de la ciudadanía ayuda a encontrar mayor diversidad de enfoques en la resolución de problemas.

¹³⁸ Martínez Puón, Rafael, *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, Tirant lo Blanch, México, 2017, p. 94.

En adición, la colaboración *“promueve el derecho de los ciudadanos a formular políticas públicas y promueve también la creación de espacios de encuentro para que estos puedan implicarse en los asuntos públicos.”*¹³⁹

Incluso, para la CEPAL el valor público puede ser dimensionado en un conjunto de valores, entre ellos, la participación, que consiste en la frecuencia e intensidad del involucramiento directo en la toma de decisiones en la operación de programas o en la selección de acciones de la autoridad.¹⁴⁰

Retomando la postura de Axel Kaiser¹⁴¹ descrita líneas anteriores, cada una de las personas son inmensamente diversas, desde el ámbito físico, de capacidades, fines y deseos, por lo que resultaría innegable que, ante la pluralidad de ideas y capacidades, el Estado, fungiría como un canal de recepción e implementador de ideas para lograr los efectos que resuelvan diversos problemas de carácter federal, estatal y municipal.

d) Rendición de cuentas

“[...] y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande”, invoca nuestra Constitución Federal. Dicho precepto, no ha sido reformado desde su publicación en 1917 y desde entonces, ha quedado establecido que la ciudadanía (la Nación) tiene el total derecho de requerir explicaciones de sus representantes; puesto que únicamente tienen encomendado un mandato temporal.

“[...] lo cierto es que un país es más democrático, entre otras cosas, en la medida que cuenta con mayores mecanismos de rendición de cuentas. [...] la rendición de cuentas es un

¹³⁹ Canel Crespo, María José, *La comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018, p. 191.

¹⁴⁰ Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p. 175. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739_es.pdf

¹⁴¹ Kaiser, Axel, *La tiranía de la igualdad*, *op. cit.*, pp. 15 a 22.

elemento toral de la democracia representativa para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato.”¹⁴²

La rendición de cuentas supone, *per se*, una doctrina compleja desde el punto de vista teórico, que ha implicado un profundo estudio como materia independiente al GA.

Para fines del presente análisis, entendemos a la rendición de cuentas como la acción proactiva por medio del cual las personas servidoras públicas informan y justifican sus planes de acción, máxime cuando se ven involucrados recursos de naturaleza pública a fin de que sea la propia ciudadanía quien tenga el escrutinio que califique dichos planes, bajo el hipotético de actualizar las sanciones respectivas.¹⁴³

“Como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos—.”¹⁴⁴

Así, dicho principio del GA puede ser dividido a su vez en tres aspectos:

¹⁴² Hernández Arroyo, Federico, *La rendición de cuentas en México: El caso del sector telecomunicaciones*, en *Ars Iuris*, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, México, 2009, p. 252.

¹⁴³ Para profundizar en la terminología de este principio, Luis Carlos Ugalde expresa: *“Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona accountability, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)”. Accountability se deriva de account, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”.* Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Instituto Nacional Electoral, 1ª ed., México, 2022, p. 11.

Cfr. The Random House Dictionary of the English Language, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.

¹⁴⁴ *Cfr. Bovens, Mark, Analysing and Assesing Public Accountability. A Conceptual Framework, European Governance Papers, núm. C-06-01, 2006, p. 12.*

- Rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a *“la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”*.¹⁴⁵

En ese subproceso, la rendición carece de elementos de supra subordinación toda vez que las facultades y atribuciones de supervisión recaen en otro ente de naturaleza gubernamental.

- Rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, es decir, el *vigilante* no forma parte del Estado y puede ser dividido, a su vez, en dos:

La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno.¹⁴⁶

En tanto la segunda, está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción.¹⁴⁷

¹⁴⁵ O'Donnell, Guillermo, *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, 2000, p. 7.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 27.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 31.

- Rendición de cuentas diagonal

Por su parte, la rendición de cuentas diagonal se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos.¹⁴⁸

Sin duda, la búsqueda de mecanismos que incorporen la opinión de distintas redes de actores en los procesos de decisión y gestión pública coadyuvan, desde el GA, a la generación de confianza entre gobernantes y gobernados. El modo particular de entender la gobernanza democrática desde el GA permite, en términos prácticos, incorporar talento, creatividad, ideas y voluntad en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos considerados como relevantes dentro de una comunidad política particular. En este ámbito, GA abona a la reconstitución y al fortalecimiento de la legitimidad política de los Estados y de los regímenes democráticos.

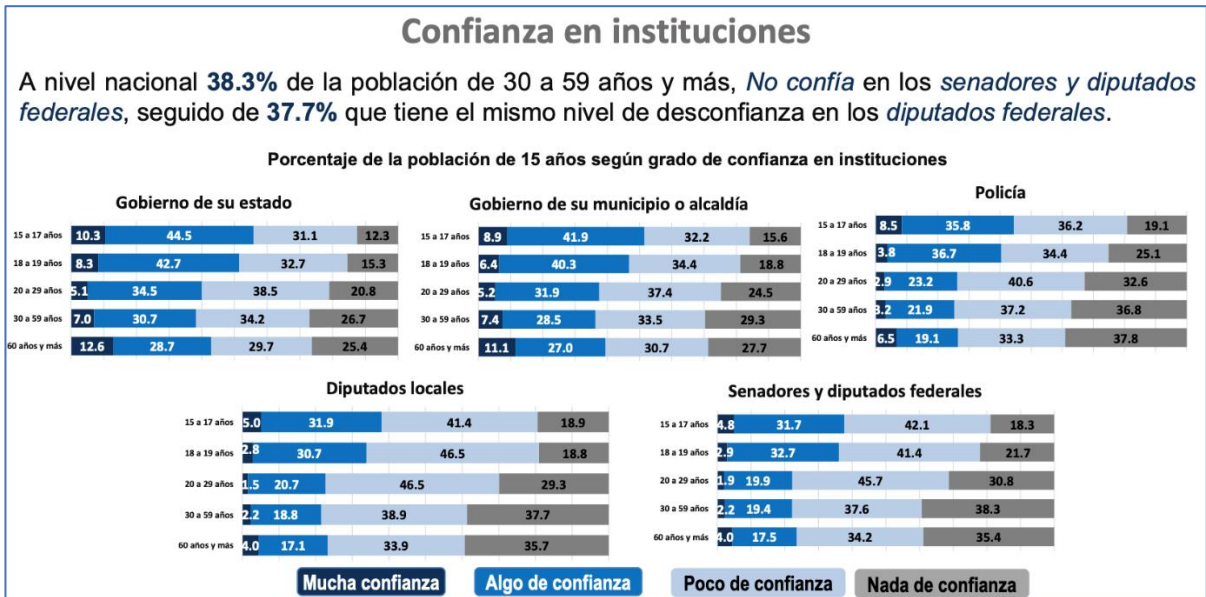
En esa tesitura, el principio de rendición de cuentas se encuentra estrechamente ligado a la confianza de la ciudadanía en el Estado y/o representantes, por lo que resulta de fácil aprehensión que entre mayor sea la información y la justificación del actuar público, mayor será la confianza en las instituciones.

Evidentemente, la confianza no es dogma sustentado por la fe, sino que es consecuencia de realidades axiológicas y tangibles; en este supuesto, la confianza del representado a su representante o al Estado mismo, será directamente proporcional a la manera que en el actuar de este último sea lo más abierto posible con justificaciones lógicas.

¹⁴⁸ Definición y ejemplos de mejores prácticas en rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública, 09 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/rendicion-de-cuentas-19861>

En la última Encuesta nacional de cultura cívica realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía,¹⁴⁹ se concluyó que los ciudadanos no confían en las instituciones públicas:

Imagen 6



Fuente: ENCUCI 2020.

Así las cosas, es indiscutible que el GA, a través de mecanismos sólidos de rendición de cuentas, generaría confianza suficiente en la ciudadanía que dotar de cierta legitimidad adicional al Estado.

e) *Innovación tecnológica*

Si bien son varios los estudiosos que se han manifestado respecto a la innovación tecnológica como pilar del GA, lo cierto es que más que un principio toral, es un mecanismo de apoyo sobre el cual descansa esa filosofía política, razón por la cual, para efectos de este estudio, no se considerará como elemento esencial del GA.

¹⁴⁹ Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

La innovación tecnológica, como su concepto lo indica, refiere a las acciones disruptivas encaminadas a encontrar soluciones a problemáticas de distinta índole, en este caso, con el apoyo de instrumentos tecnológicos.

Así, entendemos a la innovación como “... *la aplicación y puesta en práctica de una nueva solución o idea ya materializada en un nuevo producto, servicio o procedimiento, con el objeto de mejorar y alcanzar objetivos de un modo más adecuado al propósito de la organización, ante las problemáticas que se generan...*”.¹⁵⁰ Al respecto, la tecnología, en particular, las tecnologías de la información (TIC) representan invariablemente el vehículo idóneo para ejecutar las respectivas ideas disruptivas a fin de lograr un solo fin.

Carlos Jiménez señala al respecto:

*“... el ciudadano puede tener mucho que aportar aquí. El conocimiento está también fuera, en las personas, y las herramientas tecnológicas actuales pueden hacer que la colaboración ... permita ahora ir mucho más allá, y convierta a la ciudadanía en una pieza clave de este marco. ... las personas son parte de la solución, debiendo participar la ciudadanía activamente en la búsqueda de soluciones para que la ciudad sea fuente de superación de las problemáticas existentes.”*¹⁵¹

De este modo, la doctrina del GA descansa sobre principios tecnológicos que permiten una mejor y efectiva participación ciudadana y colaboración, además de fortalecer los mecanismos de transparencia. Esta estrategia tecnológica es un parteaguas para una nueva fase denominada inteligente.

Sobre este particular, la gobernanza inteligente,¹⁵² como elemento evolutivo, parte de un sistema interconectado y optimizado, buscando la maximización de

¹⁵⁰ Jiménez Gómez, Carlos E., “*Smart Government*”: un paso más allá del Gobierno Abierto, en *Gobierno abierto para la consolidación democrática*, Rafael Martínez Puón, editor, ed. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2016, p. 233.

¹⁵¹ *Ídem*.

¹⁵² *Ibidem*, p 229.

resultados positivos a través del uso de las hermanitas TIC, así como la innovación abierta.¹⁵³

Así, la innovación en la gestión pública bajo el paradigma del GA se distancia del enfoque clásico de la innovación concentrada solo en los procesos y en el uso como un fin de las herramientas tecnológicas, toda vez que éstas fungen como un medio.¹⁵⁴

En ese sentido, como se menciona en el reporte titulado “El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica” del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset: *“En este nuevo escenario, la provisión de plataformas y nuevas herramientas tecnológicas tiene que ir de la mano con una visión integral y sistémica que no solo permita identificar y ofrecer soluciones a los problemas y desafíos de un modelo de gestión pública en transición, sino que debe considerar los valores propios de la apertura, transparencia, participación y colaboración como ejes de un complejo entramado donde el Estado es uno más de los actores en juego. La cultura digital es hoy una realidad palpable y ello constituye un amplio espacio de posibilidades para generar nuevas alianzas y ecosistemas de negocio que aprovechen al máximo las capacidades y recursos distribuidos y disponibles en la sociedad en su conjunto.”*¹⁵⁵

¹⁵³ El principio de innovación abierta fue acuñado por el profesor Henry W. Chesbrough y parte de la base de apertura en las sociedades de carácter privado para conseguir elementos de innovación con resultados positivos. De esta manera, se busca la participación de otros actores externos en aras a mejores resultados. Oana-Maria Pop, *An introduction to Henry Chesbrough and open innovation*, Hype. Disponible en: <https://www.hypeinnovation.com/blog/introduction-henry-chesbrough-open-innovation>

¹⁵⁴ *Gobierno abierto, tecnologías digitales y creación colaborativa de valor público*, Comisión económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/reflexiones_valor_publico_gobierno_abierto_y_tecnologias_digitales.pdf

¹⁵⁵ *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Goberna, América Latina, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, Madrid, p. 47. Disponible en: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/AMERICA%20LATINA/numero%206.pdf>

Queda así de manifiesto que el uso de las TIC se entiende como un medio para la consecución de una finalidad de apertura, en un paradigma de GA.

“La tecnología digital permite organizar, almacenar y analizar la información dentro del gobierno y ser el medio para llevarla a la ciudadanía en distintos niveles: sitios web, descarga de archivos y hasta acceso a los datos a través de sus servicios web) ... El uso de tecnología digital tiene el potencial de hacer más eficiente al gobierno y resolver algunas necesidades ciudadanas transaccionales ...”¹⁵⁶

De tal suerte, bajo una doctrina política de GA, el elemento de innovación tecnológica puede ser abstraído como el uso de las referidas tecnologías de la información y la comunicación para proporcionar un acceso más rápido, más económico, más fácil y eficiente y la entrega de información o servicios al público, empresas, agencias sin fines de lucro y entidades gubernamentales.¹⁵⁷

Es decir, es una forma de organización que integra las interacciones y las interrelaciones entre el gobierno y los ciudadanos, las empresas, los clientes y las instituciones públicas a través de las aplicaciones de dichas tecnologías modernas.¹⁵⁸

Nuestra sociedad se encuentra en constante evolución en todas sus aristas, razón por la cual, una transición hacia un esquema de GA como el que se propone no puede obviar el avance en tecnologías de comunicación e información; por el contrario, es menester apoyarse en dichos adelantos que tienen como finalidad beneficiar a la sociedad.

¹⁵⁶ Casanueva Vargas, Juan Manuel, *Tecnología digital y transparencia en los niveles de apertura gubernamental*, Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI). Disponible en: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp-content/uploads/2020/04/9_2019_6_casanueva.pdf

¹⁵⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. y Ruvalcaba Gómez, Edgar A., Coord., *Gobierno Abierto en México. Estudios de caso en gobiernos subnacionales. Volumen 2*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2021, p. 33.

¹⁵⁸ *Ídem.*

Conforme a lo anteriormente plasmado, es posible proponer la siguiente fórmula que comprende los principios esenciales que conforman al GA:

$$\frac{T + PC + C + RC}{IT} = GA$$

En donde:

T = Transparencia

PC = Participación ciudadana

C = Colaboración

RC = Rendición de cuentas

IT = Innovación Tecnológica

GA = Gobierno abierto

Así, para efectos de este análisis, entendemos al GA como aquella doctrina liberal – democrática, en la cual se ubica al individuo ciudadano como un actor principal que coadyuva en la ejecución de decisiones y que suscita una efectiva apertura gubernamental de acuerdo con los principios torales de transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas, fundada sobre estándares de innovación tecnológica que permite una efectiva interacción representante – representado.

3. Brevísimo examen del caso mexicano. ¿Dónde estamos?

México forma parte del Open Government Partnership (OGP) desde 2011, fecha en la que dicha asociación fue fundada. Desde entonces, nuestro país ha suscrito diversos compromisos para fomentar la apertura gubernamental, combatir la corrupción y fomentar la participación ciudadana.

Para dar atención a los compromisos contraídos, de conformidad con la legislación nacional, el Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto de México se encuentra integrado por la Secretaría de la Función Pública,¹⁵⁹ el INAI¹⁶⁰ y el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México.

Recientemente, México suscribió el Cuarto Plan de Acción 2019 – 2021¹⁶¹ de la OGP, con 13 compromisos contraídos, a saber:

Compromisos Cocreados	Compromisos Proactivos
Gasto abierto y responsable en programas sociales	Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas
Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable	Fortalecer los servicios públicos de cuidados
Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación	Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos

¹⁵⁹ Cfr. Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XXII. Vigilar la aplicación de las políticas de gobierno digital, y definir las de gobierno abierto y datos abiertos de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables;”

¹⁶⁰ Cfr. Artículo 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

“Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

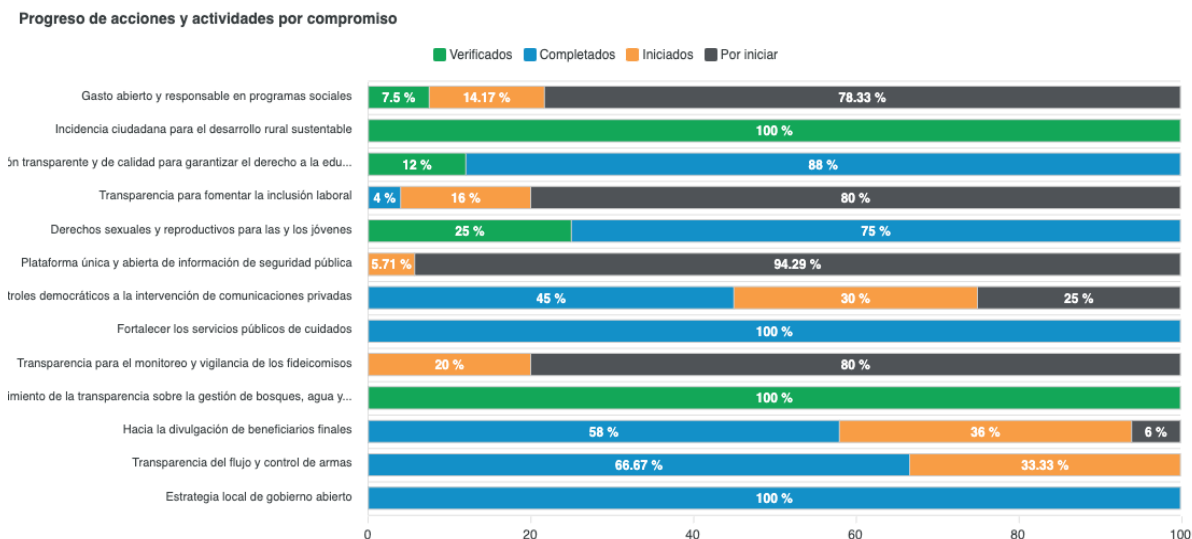
XVIII. Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia;”

¹⁶¹ Disponible en: <https://descarga.storage.apps.funcionpublica.gob.mx/b31f9fd4-47cb-4050-8012-b259dae559d1>

Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes	Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca
Transparencia para fomentar la inclusión laboral	Hacia la divulgación de beneficiarios finales
Plataforma única y abierta de información de seguridad pública	Transparencia del flujo y control de armas
	Estrategia subnacional de gobierno abierto

Sobre el particular, la Alianza para el Gobierno Abierto MX (AGA) reportó el siguiente avance y validación del cumplimiento¹⁶² respecto a los referidos compromisos contraídos:

Imagen 7
Avance y validación del cumplimiento



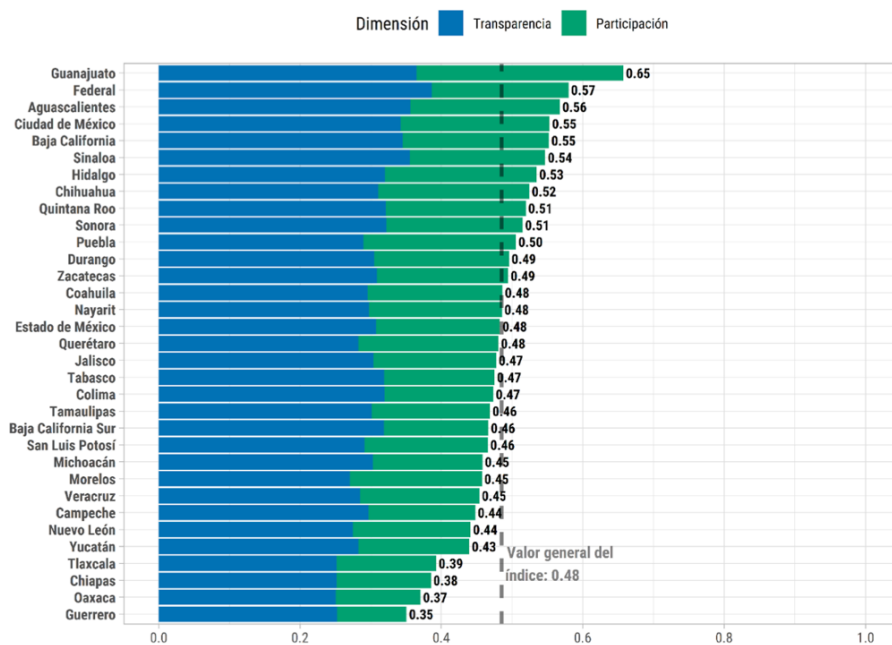
Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto MX

¹⁶² Disponible para su consulta en: <https://tablero.gobabiertomx.org/>

Como se observa, solo 1 de los 13 compromisos contraídos fue completado en su totalidad.

Por su parte, el Reporte final de la Métrica de Gobierno Abierto 2021 del INAI,¹⁶³ último reporte disponible, arrojó los siguientes resultados:

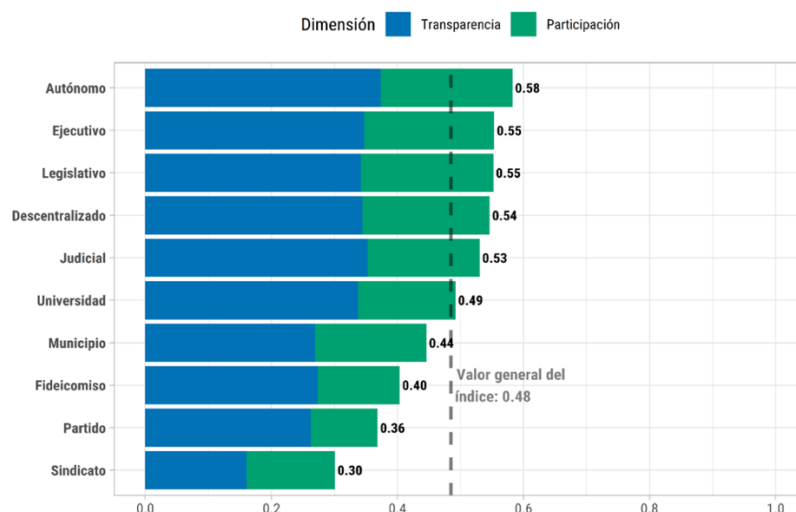
Imagen 8
Índice de Gobierno Abierto 2021 por entidad federativa



¹⁶³ Ejercicio de medición de los alcances de la transparencia y la participación en las oficinas públicas del país, desde una óptica ciudadana.

Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2022/03/Reporte-final_MGA-2021.pdf

Imagen 9
Índice de Gobierno Abierto 2021 por tipo de sujeto obligado



De la última gráfica se desprende que, acorde a una tendencia teleológica, natural y lógica, los organismos autónomos son las entidades con una mejor evaluación ciudadana en materia de GA.

Además, en seguimiento al breve análisis nacional, se encontró que se ha sufrido un retroceso en los trabajos para impulsar el GA. Al respecto, el propio INAI en el Reporte final de la Métrica de Gobierno Abierto 2021 concluyó que:

“Para esta edición, el resultado del Índice de Gobierno Abierto en México (IGA) muestra que se interrumpió una tendencia positiva en cuanto a los avances en la apertura gubernamental de nuestro país. En la línea base presentada en la Métrica 2017, el IGA fue de 0.38; para 2019 éste aumentó a 0.52, pero para 2021 descendió a 0.48. Esto es señal de que ciertos elementos del arreglo institucional en materia de transparencia y acceso a la información han alcanzado resultados que son sostenibles en el tiempo, pero que otros fueron afectados en esta medición.”

Énfasis añadido.

Asimismo, el 1 de febrero de 2023, Sanjay Pradhan, Director General del OGP dirigió una carta al Secretario de la Función Pública, Roberto Salcedo Aquino,

mediante la cual expresó que al 31 de diciembre de 2022, la Unidad de Apoyo de la OGP no ha recibido un nuevo plan de acción del Gobierno de México. Por lo tanto, México actuó en contra del proceso OGP para el ciclo 2022-2024. En consecuencia, el nuevo plan de acción deberá entregarse antes del 31 de diciembre de 2023.¹⁶⁴

En ese sentido, se indicó que el incumplimiento a ese plazo implicaría que México actuaría en contra del proceso OGP por un segundo ciclo consecutivo, y por lo tanto sería puesto bajo Revisión de Procedimiento ante el Subcomité de Criterios y Estándares.

¹⁶⁴ Disponible para su consulta en: <https://www.opengovpartnership.org/members/mexico/>

4. Un dinamismo necesario para el derecho administrativo. Nuevos paradigmas y la supresión de la concepción dogmática de la realidad.

“Excelente cosa es tener la fuerza de un gigante, pero usar de ella como un gigante es propio de un tirano.” William Shakespeare.

Es innegable que una de las características del derecho es su dinamismo, lo cual conlleva a modificaciones de introducción y eliminación a través del tiempo, en atención a las nuevas realidades sociales. El derecho administrativo no es una salvedad puesto que esta materia jurídica se encuentra inmersa en dicho dinamismo, incluso, por su naturaleza, es una de las materias que, al menos en la teoría, debería aún más estar sujeta a cambios.

El derecho administrativo resultaba en un sistema cerrado, con un planteamiento reduccionista que impedía la participación de actores externos, ajenos al propio Estado. Antes, por ejemplo, solo se le daba importancia a que la acción administrativa fuera legal, hoy, se le da mayor prioridad a que se obtengan mejores resultados. La sociedad parecía carecer de interés en las relaciones con el Estado.¹⁶⁵

De esta noción (concepción dogmática de la realidad), resultaba cómodo estar en posibilidades de trazar clasificaciones sencillas y unívocas, regulaciones claras, que se explican con ideas fácilmente comprensibles, es decir, métodos meramente jurídicos.¹⁶⁶

Javier Barnes apunta sobre esta reflexión particular:

¹⁶⁵ Barnes Javier, *Transformaciones (científicas) del derecho administrativo, historia y retos del derecho administrativo contemporáneo*, Editorial Derecho Global, Cuadernos universitarios de derecho administrativo, Sevilla, 2011, p. 10.

¹⁶⁶ Barnes, Javier, *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press Editorial Derecho Social, 2ª ed., Sevilla, España, 2006, p. 10.

*“Así pues, este modelo se explica y define a sí mismo como el canon de normalidad. Se trata de una representación o concepción dogmática de la normalidad. Lo que no encaje en ella se considera una patología o desviación del sistema y ha de enfrentarse a una especial carga argumentativa”*¹⁶⁷

De tal forma, es posible concluir que el derecho administrativo, como rama del derecho que comprende el conjunto de normas y de principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados,¹⁶⁸ no se encuentra agotada, ni mucho menos puede ser entendida como dogma o verdad absoluta para la regulación de las relaciones administración – administrado.

*“El conocimiento científico se encuentra sujeto a una actualización y modernización constantes. El paso del tiempo deja huella en todo conocimiento. Y el derecho no es, naturalmente, una excepción.”*¹⁶⁹

Siguiendo la tesis expuesta de Javier Barnes, *“... su misión fundamental (la del derecho administrativo) es otra y más radical. Y reside en la innovación o reformas científicas, en el ámbito de enfoques y perspectivas para resolver esos y otros problemas prácticos, en el desarrollo de métodos apropiados para aprehender y disciplinar las nuevas realidades ...”*¹⁷⁰

Así, esas nuevas realidades rebasan a un derecho positivo, la codificación no puede abarcarlo todo y mucho menos anticiparse al devenir social y político. Han surgido nuevos paradigmas para entender a la administración pública y al Estado.

Hegel afirma sobre este devenir:

¹⁶⁷ *Ídem.*

¹⁶⁸ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, 5ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2003, p. 160.

¹⁶⁹ Barnes Javier, *Transformaciones (científicas) del derecho administrativo, historia y retos del derecho administrativo contemporáneo*, op. cit., p. 8.

¹⁷⁰ *Ídem.*

“En efecto, la cosa no se reduce a su fin, sino que se halla en su desarrollo, ni el resultado es el todo real, sino que lo es en unión con su devenir; el fin para sí es lo universal carente de vida, del mismo modo que la tendencia es el simple impulso privado todavía de su realidad, y el resultado escueto simplemente el cadáver que la tendencia deja tras sí.”¹⁷¹

El diccionario de la Real Academia Española precisa en su segunda definición al nombre masculino <paradigma> del latín tardío *paradigma*, y este del griego *παράδειγμα* *parádeigma*, como la “*Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento.*”¹⁷²

Por su parte, un cambio de paradigma se traduce en una nueva visión de las realidades universalmente aceptadas como verdaderas.

Al respecto, el epistemólogo e historiador de la ciencia Thomas Kuhn llamó a un cambio de paradigma epistemológico como una revolución científica en “*La Estructura de las Revoluciones Científicas.*”

Sobre el particular, Kuhn apunta:

“De esta y otras maneras similares, la ciencia normal se extravía una y otra vez, y cuando ello ocurre, esto es, cuando la profesión ya no puede hurtarse durante más tiempo a las anomalías que subvierten la tradición corriente de la práctica científica, entonces comienzan las investigaciones extraordinarias, que finalmente llevan a la profesión a un nuevo conjunto de compromisos, a una nueva base sobre la cual practicar la ciencia.”¹⁷³

¹⁷¹ Hegel, *Fenomenología del espíritu*, trad. de Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica, Sección de obras de filosofía, Colección de textos clásicos, 1ª ed., México, 1966, p. 8.

¹⁷² Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/paradigma>.

¹⁷³ Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, traducción de Carlos Solís Santos, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 30.

Es menester del derecho, y en particular del derecho administrativo, tomar como base esta filosofía, una perpetua visión de las realidades evolutivas de la sociedad para continuar perfeccionando el sistema jurídico.

5. Andamiaje jurídico nacional. ¿Es posible la transición?

Como se ha venido apuntando en el presente trabajo, los esfuerzos mexicanos por consolidar un GA son apenas primeros esbozos de apertura y participación ciudadana, sin que el propio GA sea entendido de manera uniforme en todas las aristas de la administración pública y otras entidades gubernamentales.

No obstante, es preciso mencionar que existen estrategias y principios vigentes que podrían fungir como cimientos para una efectiva consolidación de una filosofía nacional de GA.

a) Gobernanza

La gobernanza es definida como el proceso de dirección sociopolítica que incrementa las interacciones de los actores sociales y gubernamentales.¹⁷⁴

En ese sentido, Luis Aguilar expresa:

“La aparición del concepto de gobernanza quiere ser una respuesta positiva a la pregunta de cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internas e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad, pues muchas de sus capacidades y poderes están siendo rebasados o acotados por otras organizaciones poderosas que actúan dentro y fuera de las comunidades que dirigen, por lo que ya no pueden marcar la dirección a su sociedad ni llevar a buen término el esfuerzo colectivo con su sola guía y empeño.”

¹⁷⁴ Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, SAGE Publications Ltd, 2003, p. 11.

Sobre la gobernanza, el autor apunta:

“The interaction concept has a central place in the governance perspective. Governance issues arise in interactions between ‘the’ political and ‘the’ social, and are also handled in governing interactions. With these terms I refer to the multi-lateral relations between social and political actors and entities (individuals, organisations, institutions). In the governance perspective it is assumed that governing interactions also have to be reflected in its conceptualisation. From an interaction perspective the observer will experience the cohesion and disjunction of societal governance issues more clearly and systematically. Day-to-day governing occurrences appear to be complex, layered interaction processes enacted between a variety of unpredictable actors with discrepant interests and ambitions. In these interaction processes all kinds of tensions and conflicts are articulated, manifest or latent.”

Así, estamos ante la presencia de una alternativa social – gubernamental en la cual se le da un rol de mayor importancia a los actores de carácter social, lo cual se puede traducir en una respuesta antes las nuevas adversidades evolutivas propias de toda comunidad.

Al respecto, Bob Jessop apunta que “... existe una tendencia a la desestatización del sistema político. Esto se refleja en un cambio del gobierno a la gobernanza a varias escalas territoriales y a través de varios ámbitos funcionales. Se está pasando del papel central del aparato social del Estado para garantizar los proyectos económicos y sociales patrocinados por el Estado y la hegemonía política a un énfasis en las asociaciones entre organizaciones gubernamentales, paragubernamentales y no gubernamentales en las que el aparato del Estado suele ser el primero entre iguales. en las que el aparato estatal suele ser el primero entre iguales.”¹⁷⁵

En nuestra legislación nacional, el concepto de gobernanza no se encuentra consagrado en la CPEUM; no obstante, encuentra un primer fundamento en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), particularmente en su artículo 8, apartado D, numeral 4, en materia de derechos culturales:

“Toda persona y colectividad podrá, en el marco de la gobernanza democrática, tomar iniciativas para velar por el respeto de los derechos culturales y desarrollar modos de concertación y participación.”

¹⁷⁵ Jessop, Bob, Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance, pp. 574 – 575.

Disponible en: https://web.archive.org/web/20061010193946id_/http://eprints.lancs.ac.uk/162/01/E-1997a_Ripe1997.pdf

Traducción propia:

“Second, there is a trend towards the destatization of the political system. This is reflected in a shift from government to governance on various territorial scales and across various functional domains. There is a movement from the central role of of social state apparatus in securing state-sponsored economic and social projects and political hegemony towards an emphasis on partnerships between governmental, paragovernmental and non-governmental organizations in which the state apparatus is often only first among equals.”

De tal suerte, en efecto, sí es posible abstraer diversas estrategias de gobernanza en nuestro país y en diversas materias, donde se le otorga un papel más elemental a los actores privados o no gubernamentales para la resolución o apoyo en diversas cuestiones que se susciten.

Por mencionar un caso particular, Lucía Jasso analiza la relación de la gobernanza participativa con la seguridad ciudadana en México, estudiando los diversos ámbitos de aplicación en los cuales se cuente con espacios de participación no gubernamental.

En ese sentido, la autora concluye:

“... en México se han incrementado las organizaciones de la sociedad civil que realizan este tipo de acciones en todo el territorio nacional, a la par de que se han expandido las posibilidades de gobernanza participativa a través de diferentes mecanismos. En la gobernanza participativa sobre la seguridad ciudadana en México, algunas organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel central en los distintos mecanismos de información, consulta, cooperación, o cogestión, y decisión, debido a su influencia a través de diferentes formas de presión que las colocan en la arena pública.”¹⁷⁶

Así las cosas, podemos concluir que una estrategia de gobernanza nacional sí puede ser considerada como un pilar y preámbulo que, en su momento, pueda soportar los cimientos de los principios esenciales del GA.

¹⁷⁶Jasso López, Lucía Carmina, *Gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México: una aproximación desde las organizaciones de la sociedad civil*, en Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz y Martínez Salvador, Laura Elena, comp., *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*, UNAM, Instituto de investigaciones sociales, Ciudad de México, 2022, p. 56. Disponible en: https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/6076/4/caminos_gobernanza_mexico_rep22.pdf

b) *Derecho a la buena administración.*

Otro concepto de importante mención para nuestra materia es el derecho a la buena administración, el cual también pone como centro de atención al ente privado frente al órgano estatal.

En ese sentido, Jaime Rodríguez Arana apunta que *“el Derecho Administrativo moderno parte de la consideración central de la persona ... Los ciudadanos ya no son sujetos inertes que reciben, única y exclusivamente, bienes y servicios públicos del poder. Ahora, ... se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas”*.¹⁷⁷

Este derecho supone entonces la centralidad del individuo frente a la propia administración, ya que esta debe actuar conforme a los intereses de los ciudadanos.

Así, el derecho a la buena administración se traduce en la recuperación de la perspectiva ética, de servicio objetivo a la ciudadanía, que siempre ha caracterizado a las administraciones públicas. Dicho en otras palabras, se trata de que los ciudadanos tengan el derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de las instituciones de gobierno.¹⁷⁸

Ya aterrizado al sistema nacional, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 7, apartado A, numeral, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual dispone que *“Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.”*

¹⁷⁷ Rodríguez-Arana, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*, V Congreso Internacional de Derecho Administrativo, UNAM Posgrado de Derecho, p. 4. Disponible en: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 27.

Asimismo, el artículo 60, numeral 1, párrafos primero y segundo, de esa Norma Fundamental expresa:

“Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.

El gobierno abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Asimismo, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales. La ley establecerá los mecanismos para su cumplimiento.”

Por su parte, el artículo 36, párrafos primero y segundo, de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México, expresa:

“La buena administración constituye un derecho fundamental de las personas y un principio de actuación para los poderes públicos. ...

La buena administración pública deberá centrarse en la persona, conforme a los principios de generalidad, uniformidad, derecho a la información, transparencia, regularidad, continuidad, calidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información y la comunicación. Para tales efectos, la administración pública se regirá bajo los principios del gobierno abierto. El derecho a la buena administración comprende que la prestación de los servicios públicos se realice en condiciones de trato digno y respetuoso, claridad, prontitud, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, calidad y con la participación ciudadana, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas. El combate a la corrupción y la profesionalización de las personas servidoras públicas son componentes de este derecho.”

En el mismo sentido, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México estipula:

“La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.

En sus actos y procedimientos garantizará el Derecho a la Buena Administración Pública y se regirá bajo los principios de innovación, atención ciudadana, gobierno abierto y plena accesibilidad con base en diseño universal, simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, proporcionalidad, buena fe, integridad, imparcialidad, honradez, lealtad, eficiencia, profesionalización y eficacia; respetando los valores de dignidad, ética, justicia, lealtad, libertad y seguridad.

El derecho a una buena administración pública implica:

- I. El trámite imparcial, equitativo y oportuno de sus asuntos;*
- II. Garantía de audiencia;*
- III. Tener acceso al expediente administrativo;*
- IV. Que la autoridad administrativa funde y motive toda resolución que le afecte, y*
- V. Ser indemnizado por los daños que indebidamente le cause la conducta activa u omisa de la Administración Pública.”*

En ese orden de ideas, es posible abstraer una estrecha vinculación legal entre el derecho a la buena administración y el GA, toda vez que ambos parten de una premisa fundamental que es ubicar al ciudadano como el centro de la acción gubernamental, donde este no solo es receptor sino participe en la toma de decisiones.

Así las cosas, se concluye que existen preámbulos doctrinales que soportan concepciones evolutivas y un cambio de paradigma como lo es la nueva filosofía del GA. No obstante, es menester subrayar que el andamiaje jurídico necesario aún no es suficiente puesto que esta transición repercute invariablemente en la trazabilidad de nuevas acciones por parte de los entes gubernamentales. Esto es aprehensible dado que principios como la colaboración y la participación ciudadana no son piezas fundamentales en ningún aspecto administrativo, incluso, como se ha analizado a lo largo del presente análisis, la transparencia resulta en acciones incómodas para los actores políticos.

6. Caso particular de estudio. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. y el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM), es una sociedad tipificada dentro de la Administración Pública Federal como una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria¹⁷⁹ que ha establecido una filosofía de apertura gubernamental en su gestión.

Al respecto, es valioso mencionar, aunque sea de manera muy expedita, las bondades de las Entidades Paraestatales.

Situémonos en la década de 1980, México sufría una grave crisis económica cuando el mundo clamaba ideas de políticas neoliberales tras los fracasos socialistas y del Estado grande. Para llevar a cabo la transición de un Estado propietario y omnipresente hacia una economía abierta, se emprendió –desde finales de 1982 hasta 1994– un programa de política económica (reformas de primera generación), entre cuyos principales objetivos estuvo: achicar el tamaño absoluto del sector público. El desideratum del Estado mínimo, sería el de menos Estado en los negocios y más de los negocios en el Estado. El “fundamentalismo de mercado” se propuso dismantelar el Estado y reducir su capacidad para intervenir en la economía del sistema capitalista global.¹⁸⁰

Miguel de la Madrid fue electo Presidente de la República (1982 – 1988) y la nueva administración empezó con una aguda crisis económica y de confianza de la población hacia el gobierno y hacia el futuro del país. A su gobierno le tocó corregir los enormes desajustes fiscales y monetarios del sexenio anterior, así como

¹⁷⁹ Cfr. Artículo 46, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cfr. Acta Constitutiva de Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V., disponible en: <https://www.gacm.gob.mx/index.php>

¹⁸⁰ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *200 años de administración pública en México, t. IV: Evolución de la administración pública paraestatal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010, pp. 252 y 253. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3755-200-anos-de-administracion-publica-en-mexico-t-iv-evolucion-de-la-administracion-publica-paraestatal>

enfrentarse a los acreedores bancarios internacionales y a un grupo cada vez más numeroso de mexicanos descontentos.

Para enfrentar tal situación Miguel de la Madrid anunció la puesta en marcha de un Programa Inmediato de Reordenación Económica, entre cuyos diez puntos estuvieron reestructurar la Administración Pública para que actúe con eficiencia y agilidad, sujetando al aparato público a la previsión, el orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios.

En ese contexto, en el Primer Informe de Gobierno¹⁸¹ del mencionado titular del Ejecutivo Federal se expresó:

“[Esta] administración mantendrá y profundizará el desarrollo de la industria paraestatal en la medida en que sea necesario para la economía del país, [...] No pretendemos estatizar la economía: tenemos un sistema de economía mixta que exige equilibrio entre la actividad del Estado y la de los particulares. Preferimos un Estado fuerte y eficiente a un Estado obeso e incapaz.”

Es entonces que las entidades paraestatales constituyen un esbozo de descentralizar el poder, de intentar minimizar al Estado y dar cabida a actores privados, actores que, a diferencia del Estado, sí pueden generar riqueza.

En la trama actual, la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal¹⁸² publicada en el DOF el 12 de agosto de 2022 reporta que México cuenta actualmente con 207 entidades paraestatales, de las cuales 42 son empresas de participación estatal mayoritaria.

¹⁸¹ Cfr. 1er Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, Archivos o medios relacionados, Instituto Nacional Electoral.

Disponibile en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/103519>

¹⁸² Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661115&fecha=12/08/2022#gsc.tab=0

Así, nuestra paraestatal de estudio que adopta de manera teleológica e histórica un espíritu de libertad frente al Estado inmenso, implementó benignidades de apertura gubernamental; sin perjuicio de que la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024; publicada en el DOF el 30 de junio de 2021, no le resulta aplicable.¹⁸³

Así, GACM efectúa diversas acciones relacionadas a políticas de GA en la realización de sus funciones; en particular y para analizar un caso en concreto, en lo tocante al hoy cancelado Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM). En ese tenor, se analizarán las propuestas de apertura, beneficios, resultados y áreas de oportunidad que conllevó dicha estrategia política.

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) es la piedra angular del transporte aéreo en el país. Es el punto nodal que conecta a las distintas regiones de México entre sí y a éste con el resto del mundo, concentrando la mayor demanda por servicios tanto de pasajeros como de carga a nivel nacional. No obstante, derivado de la saturación del espacio aéreo, el aumento de costos operativos y potenciales afectaciones en los servicios de seguridad del AICM, en 2016, bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto, se tomó la determinación de iniciar con la construcción del NAICM.¹⁸⁴

Así, el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) se proyectó construir en un terreno federal de aproximadamente 4,431 hectáreas ubicadas al oriente de la Ciudad de México y aproximadamente a 14 kilómetros del AICM existente. La zona otorgada a la construcción del NAICM se encontraba localizada

¹⁸³ Cfr. Apartado de “Implementación”, páginas 10 a 13, de la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024. Disponible en: https://funcionpublica.gob.mx/web/transparencia/Politica_de_Transparencia_Gobierno_Abierto_y_Datos_Abiertos_de_la_APF_2021-2024.pdf

¹⁸⁴ Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Programa Estratégico/Institucional, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2016. Disponible en: <https://www.gacm.gob.mx/doc/pdf/naicm-interiores-vf.pdf>

en la zona federal del ex Vaso del Lago de Texcoco, en la zona oriente de la Cuenca de México.¹⁸⁵

De tal suerte, para la realización de dicho magno proyecto de infraestructura, GACM realizó una serie de ejercicios de apertura de información; ahora bien, es importante destacar que dichos ejercicios son adicionales a las obligaciones comunes de transparencia, toda vez que GACM es un sujeto obligado en términos de la LGTAIP.¹⁸⁶ Así, se materializa en la práctica un ejercicio de divulgación proactiva, no solo reactiva derivado del cumplimiento de dichas obligaciones comunes a todos los sujetos obligados.

En ese sentido, GACM efectuó los siguientes ejercicios de publicidad y colaboración con la ciudadanía:

a) *Buscador de contratos.*

De conformidad con la Política de Publicación de las Contrataciones Abiertas de Grupo Aeroportuario de la Ciudad De México, S.A. de C.V.,¹⁸⁷ en 2016, GACM inició una serie de acciones encaminadas a implementar el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (EDCA),¹⁸⁸ con la participación de la Coordinación de

¹⁸⁵ *Ídem.*

¹⁸⁶ Cfr. Artículos 23 de la LGTAIP, 2o de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁸⁷ Disponible para su consulta en: http://gacmda.gacm.mx:8880/files/GACM/GACM/politica_de_publicacion.pdf

¹⁸⁸ Open Contracting Partnership informa en su sitio web oficial (<https://standard.open-contracting.org/latest/es/>):

El Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas es un estándar de datos abiertos gratuito y de acceso público para las contrataciones públicas, implementado por más de 30 gobiernos alrededor de todo el mundo. Este Estándar describe cómo publicar datos y documentos relacionados a los procesos de contrataciones de bienes, obras y servicios.

Hay tres conceptos detrás del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas:

- La Contratación Abierta se trata de la publicación y el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones públicas, a fin de involucrar a ciudadanos y al sector privado en la solución de problemas y obtención de resultados. Estos resultados incluyen una mejora en la eficiencia, efectividad e integridad del sistema público de contratación.
- Los Datos Abiertos son datos que pueden ser utilizados libremente, modificados y compartidos por cualquier persona para cualquier propósito. Esto requiere que los datos sean accesibles y

Estrategia Digital Nacional de la Oficina de Presidencia de la República, la Secretaría de la Función Pública, el INAI, Transparencia Mexicana, así como con la asesoría técnica de Open Contracting Partnership (OCP) responsable del EDCA y principal impulsor de las contrataciones abiertas a nivel mundial y de igual forma, del Banco Mundial en el arranque de la implementación.

Así, la política de publicación contractual en la que enfatizó GACM, buscó generar beneficios tales como:

Beneficio social	Objetivo
Escrutinio público	La ciudadanía puede revisar y monitorear los procedimientos de contratación de GACM, a través de la información publicada; asimismo, las entidades fiscalizadoras pueden analizar los datos y documentos publicados para sus procedimientos de auditoría.
Valor por dinero en la adquisición	Los datos publicados pueden ayudar a otras dependencias y entidades a optimizar sus procedimientos de contratación, al contar con la información para sus análisis de mercado.
Construcción de indicadores	A partir de los datos de contrataciones abiertas se pueden construir indicadores que permitan medir los procedimientos de contratación, participación de empresas, junta de aclaraciones, entre otros.
Inteligencia de negocios	Los datos de contrataciones abiertas pueden ser utilizados para identificar y entender el potencial de los mercados al permitir que las empresas identifiquen próximas oportunidades de contratación y apoyar a un mercado más competitivo, ya que la transparencia tiende a reducir asimetrías de información sobre precios, entidades contratantes,

que los mismos sean legibles por máquina, además de conceder un permiso para su reutilización.

- El Estándar de datos define la estructura y el significado de los datos con el fin de resolver ambigüedades y ayudar a los sistemas, así como a las personas que lo interpretan.

	ubicaciones geográficas, sectores y el tipo de artículos que se están adquiriendo.
Generación de estudios, informes y análisis comparativos	A partir de la información publicada de contrataciones abiertas se pueden desarrollar estudios, informes y análisis comparativos que permitan entender y explicar los detalles más relevantes de los procedimientos de contratación

Fuente: Elaboración propia con la información disponible en la Política de Publicación de las Contrataciones Abiertas de GACM.

Conforme a lo anterior, el sitio web de GACM publica¹⁸⁹ en el apartado de Contrataciones Abiertas/Buscador de contratos Proyecto Texcoco la totalidad de los actos jurídicos que fueron celebrados al amparo de la construcción del NAICM, los cuales pueden ser buscados por estatus del contrato, procedimiento de contratación, destino de contratación, proveedor, monto, año de inicio del contrato, así como por tema o palabra clave.

Así, la sociedad pudo tener un total acceso a los contratos para la ejecución del proyecto, atendiendo a que es el uso y ejercicio de recursos públicos, generados por la ciudadanía, la que se destina a ese rubro. Asimismo, se manifiesta el principio de rendición de cuentas, ya que se explica y se justifica cada una de las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades del multicitado proyecto de infraestructura.

Según una reciente investigación de Open Contracting Partnership y Spend Network,¹⁹⁰ se estima que se destinan USD 13 billones anuales en el mercado global de las adquisiciones por lo que ésta representa una actividad económica esencial. No obstante, los gobiernos divulgan muy poca información sobre cómo se gasta este dinero, puesto que el análisis sugiere que los contratos públicos cuya

¹⁸⁹ El apartado de referencia puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.gacm.gob.mx/buscador_de_contratos.php

¹⁹⁰ Open Contracting Partnership, Spend Network, Cómo gastan los gobiernos: Dar apertura al valor de las contrataciones públicas globales. Disponible en: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/09/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend-esp.pdf>

información se difunde de manera abierta representan apenas USD 362 mil millones, o el 2,8 % del valor total del mercado. Ahí el valor de la transparencia y la apertura de contratos, en donde se brinda a la sociedad seguridad e incentiva la confianza representante – representado.

En nuestro país, según datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), es la cuarta actividad económica que mayor valor agregado genera. Además, es el tercer sector más importante en cuanto a generación de empleo: crea seis millones de puestos de trabajo directos y tres millones indirectos. Tan solo a nivel federal, para 2018 se contempló en el Presupuesto de Egresos de la Federación un gasto en inversión física de 548 mil 984 millones, lo cual representa 10% del presupuesto total de egresos para este año.¹⁹¹

Dadas las cifras anteriores se vuelve fundamental que dichos recursos se gasten de manera transparente, efectiva y fiscalizable. Sin embargo, ese no es el caso. La construcción de infraestructura en México tiene abundantes ejemplos de retraso y sobrecostos.

b) Sondeos de percepción en materia de transparencia.

GACM y la Firma Consultora Vázquez Nava Consultores y Abogados practicaron, un primer sondeo de opinión en mayo de 2016,¹⁹² con el objeto de conocer la percepción en materia de transparencia de los licitantes que han participado en los procedimientos de contratación llevados a cabo por GACM, con independencia de que hayan sido o no adjudicados.

Para realizar el sondeo de opinión sobre los procesos de contratación que ejecutó GACM, de un universo de 48 contratos realizados durante el periodo de abril a

¹⁹¹ Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: Riesgos y oportunidades. Disponible en: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Documento-NAIM-2018-1.pdf>

¹⁹² Disponible en: https://www.gacm.gob.mx/sondeos_transparencia.php#

diciembre de 2015 por un monto total sin IVA de \$3,543,211,532.29 y se seleccionaron, por su trascendencia y relevancia, 15 procedimientos de contratación que contemplo a 40 licitantes por un monto total sin IVA de \$3,386,438,150.32. Para determinar a la población objeto de estudio, se contemplaron de manera aleatoria a empresas y/o consorcios que participaron por lo menos en uno de los 15 procesos de contratación llevados a cabo por GACM, mediante licitación pública e invitación a cuando menos tres personas.

Para efectos del estudio, se conformó un cuestionario de diez preguntas que fueron redactadas con un lenguaje claro, sencillo, conciso, bien organizado, buscando que fuera el más apropiado para el objeto del sondeo de opinión. Dichas preguntas se muestran a continuación:

- “1. La información de los procedimientos de contratación en el Portal de GACM, le permite estar informado de manera oportuna, fácil y transparente sobre las contrataciones de la Entidad.*
- 2. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. realiza sus procedimientos de contratación de conformidad con la normatividad vigente.*
- 3. La participación de los testigos sociales en los procedimientos de licitación, genera confianza y transparencia.*
- 4. ¿Con cuántos servidores públicos del GACM tuvo contacto directo durante el procedimiento en el que participó?*
- 5. ¿Tuvo contacto en privado con servidores públicos del GACM durante el procedimiento en el que participó?*
- 6. En caso de haber contestado en forma afirmativa la pregunta inmediata anterior por favor especificar el motivo de la reunión.*
- 7. La atención que recibió durante el procedimiento fue: muy adecuada; adecuada; regular; deficiente; muy deficiente*
- 8. ¿Qué tan fácil fue el uso del sistema CompraNet para el procedimiento de contratación en el que participó?*
- 9. ¿Tuvo problemas con el uso del sistema CompraNet durante el procedimiento de contratación en el que participó?*
- 10. Califique de 10 a 1 el grado de transparencia en el procedimiento en el que participó (siendo 10 el mayor grado de transparencia y 1 el menor).*

11. Con base en su experiencia, ¿Qué tan vulnerable a prácticas de corrupción son los procedimientos de contratación en GACM?"

Resultados obtenidos: De las respuestas emanadas se concluyó que existe una opinión favorable respecto a la forma en la que el GACM conduce sus procesos de contratación de obra pública y servicios relacionados, bajo las modalidades de Licitación pública; Invitación a cuando menos tres personas y; Adjudicación directa.

Sin embargo, no recomendó no soslayarse algunas respuestas específicas no favorables, que, si bien no representan la opinión mayoritaria, es recomendable que sean objeto de análisis por parte del GACM, a efecto de introducir, en su caso, mejoras a sus procedimientos.

Asimismo, el último sondeo aplicado en 2017 concluyó que entre el 7 de junio y hasta el 14 de julio de 2017 se recibió respuesta de 11 informantes que participaron en 6 procedimientos de contratación por un monto total sin IVA de \$86'229,737,078.77 que representan el 97.23% de los recursos asignados en los 46 contratos referidos lo que permite considerar que los datos que se presentan representan una buena evaluación de los mecanismos de transparencia en los procesos de contratación que lleva a cabo GACM.

c) Mecanismo de información y participación pública. Mesa de diálogo para la información abierta del Nuevo Aeropuerto.

Con el objetivo de constituir un espacio de consulta, evaluación y opinión en el que participen actores especializados de gobierno, sociedad civil, academia y sector empresarial para la mejora y fortalecimiento de la transparencia en las contrataciones de GACM para la construcción del NAIM se instaló la Mesa de diálogo para la Información Abierta del Nuevo Aeropuerto.

Dicho ejercicio, aunque de brevísima aplicación, tuvo como objetivo identificar las necesidades específicas, opiniones, percepciones y preocupaciones de las

comunidades afectadas y demás personas interesadas en los impactos e implicaciones relacionadas con la construcción y operación del NAICM.

Derivado de una convocatoria previa, el proceso se ejecutó mediante la instalación de seis módulos ubicados en: El Palacio Municipal de Texcoco; el Centro Cultural Atenco; en las salidas nacional e internacional de la terminal 1 del AICM y en las salidas nacional e internacional de la terminal 2 del AICM.

Según información del propio GACM, durante el proceso, se contó con una afluencia de más de 15,750 personas; se distribuyeron más de 7,150 trípticos; se recabaron 4,750 cédulas contestadas; se realizaron 427 preguntas específicas; y se capturaron 192 formatos con inconformidades y sugerencias.¹⁹³

En ese sentido, se obtuvieron los siguientes resultados:¹⁹⁴

El 94% de los participantes creen que el NAICM traerá beneficios al país.

El 97% de los participantes en Atenco, Texcoco y zonas aledañas al NAICM, y el 77% de los usuarios del AICM ya tenían conocimiento del proyecto.

El 83% de los participantes manifestaron que la información proporcionada fue suficiente; 92% Adecuada; 93% Relevante; y 91% Clara.

Finalmente, de este brevísimo acercamiento a contar con una efectiva participación e involucramiento de la ciudadanía en un proyecto de esta magnitud, GACM concluyó:

“La implementación del mecanismo de información y participación pública permitió a GACM acercarse a los principales involucrados y afectados por el desarrollo y construcción del NAICM, y así conocer de manera directa sus preocupaciones, expectativas, inquietudes y necesidades

¹⁹³ Cfr. Mecanismo de información y participación pública del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México. Disponible en:

<https://gacm.gob.mx/2018-PaginaHistorica/aeropuerto/doc/transparencia/Mecanismo-de-informacion-participacion-publica.pdf>

¹⁹⁴ *Ídem.*

respecto al Proyecto, generando un ambiente de colaboración entre las comunidades y GACM para posteriormente y en la medida de lo posible, procurar llevar a cabo el cumplimiento y satisfacción de las mismas.

[...]

Derivado de los resultados del proceso, GACM cuenta con nuevos y mayores elementos de información, que le permitirán incorporar a su planeación las preocupaciones, necesidades y expectativas de las comunidades, así como las acciones de carácter social que resulten adecuadas y posibles para su atención.”¹⁹⁵

d) *Diversa información adicional relativa a los procedimientos de contratación y otros mecanismos valiosos en materia de apertura.*

Asimismo, el GACM tuvo a bien considerar otra información relevante destinada a la sociedad a fin de que tuviera la mayor cantidad posible de datos respecto a los diversos procedimientos de contratación.

Sobre dicho particular, y a manera de simplemente mencionar otros mecanismos propuestos, se contempló lo siguiente:

Transmisiones en vivo de las licitaciones y el histórico de los procedimientos concluidos
Testimonios de testigos sociales¹⁹⁶
Publicación de los programas anuales de obra pública y adquisiciones de GACM
Publicación de la estrategia de contratación de las obras (diseño – contratación – construcción)¹⁹⁷
Plano interactivo del NAICM
Avance físico financiero y avance global

¹⁹⁵ *Ídem.*

¹⁹⁶ El Testigo Social es una persona física o moral designado por la Secretaría de la Función Pública, cuya función y participación dentro de los procesos de contrataciones públicas es de gran relevancia como vigilante, ya que dan testimonio de la transparencia y legalidad del desarrollo de cada una de las etapas en los procedimientos de contrataciones públicas, formulando propuestas y recomendaciones; asimismo denunciando las irregularidades que se susciten en estos procedimientos.

¹⁹⁷ “La estrategia se ajusta a la evolución de este megaproyecto de infraestructura, con una lógica constructiva que busca un mejor rendimiento del presupuesto y del tiempo; incluir obras similares en un mismo paquete, permite además un monitoreo más enfocado a cada frente de trabajo, la contratación de especialistas para cada rubro, minimiza riesgos por superposición de actividades y promueve la participación de mayor número de empresas pequeñas y medianas mexicanas en la construcción del NAICM.” Información disponible en: https://www.gacm.gob.mx/estrategia_de_contratacion.php?q=introduccion

e) *Breves desenlaces.*

Ahora bien, resulta procedente reconocer los esfuerzos realizados por GACM como auténticos y genuinos arrojados para *abrir* el proyecto del NAICM, ejercicio que contempla las bondades del GA como la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. No obstante, como un primer ejercicio, desde luego no agota en su totalidad lo que debiera ser una verdadera filosofía instaurada a nivel institucional.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible dilucidar algunas conclusiones. Para dichos efectos, se considera pertinente plasmar el contexto de la cancelación del NAICM a finales de la década pasada.

Pese a la opinión popular y a la narrativa oficialista respecto a ciertos casos de corrupción y desvío de recursos entorno a la construcción y desarrollo del NAICM, la realidad es que, con datos oficiales, a la fecha, no ha sido posible concluir con certeza y pruebas certeras de la actualización de dichos actos delictivos.

El 9 de enero de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador sostuvo que la Policía Federal no dio vista a la Procuraduría General de la República sobre un presunto caso de corrupción que podría causar un daño al erario por 17 mil millones de pesos en la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en Texcoco y dijo que no hay pruebas que confirmen la existencia de un hecho ilícito.¹⁹⁸

En adición, el 15 de julio de 2019 el secretario de Comunicaciones y Transportes explicó que el NAICM fue cancelado por causas técnico-financieras y no por corrupción.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Cfr. El Universal, AMLO: no dieron pruebas de corrupción en NAIM. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-no-dieron-pruebas-de-corrupcion-en-naim/>

¹⁹⁹ Cfr. El Financiero, NAIM fue cancelado por causas técnico-financieras y no por corrupción: Jiménez Esprú. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/naim-fue-cancelado-por-causas-tecnico-financieras-y-no-por-corrupcion-jimenez-espru/>

Lo anterior, se confirma con el documento “Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco”, del 26 de abril de 2019, suscrito por el secretario de Comunicaciones y Transportes a petición del presidente.

En dicho documento, se detallan las justificaciones que motivaron a cancelar en NAICM, sin que se plasme de manera expresa ninguna razón referente a actos de corrupción o acto constitutivo de delito alguno.

En ese sentido, en términos del citado informe las razones fueron las siguientes:²⁰⁰

1. *Impacto ambiental;*
2. *Impacto urbano;*
3. *Impacto social;*
4. *Aspectos técnicos;*
5. *Aspectos de planeación; y*
6. *Aspectos económicos y financieros*

Forbes, Cancelación del NAIM no fue por corrupción: Jiménez Espriú. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/cancelacion-del-naim-no-fue-por-corrupcion-jimenez-espriu/>

²⁰⁰ Cfr. Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco. Disponible en: <https://www.gacm.gob.mx/> y <https://www.youtube.com/watch?v=M7muomZuF6A&feature=youtu.be?rel=0&fs=1&autoplay=1>

7. La sátira denominada “Consulta Nacional”.

Por otra parte, es menester traer al debate un tema rocoso relativo a la cancelación del NAICM: Del 25 al 28 de octubre de 2018, el presidente convocó a una consulta nacional “informada” en torno a la continuación o la suspensión de la construcción del NAIM en Texcoco y en ese caso, construir dos pistas en la Base Aérea de Santa Lucía y rehabilitar el aeropuerto de Toluca.

En ese respecto, la opinión respectiva quedaría plasmada en más de 500 mil boletas –cuya impresión podría incrementar en función de la participación ciudadana– dispuestas en mil 73 mesas y distribuidas en plazas públicas de 538 municipios de los 32 estados del país.²⁰¹

Así, la pregunta a la ciudadanía y las dos opciones de respuesta quedaría redactada a la ciudadanía de la siguiente manera:²⁰²

<i>“Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción piensa usted que sea mejor para el país?”</i>	
<i>A) Reacondicionar el actual Aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía.</i>	<i>B) Continuar con la construcción del Nuevo Aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.</i>

A lo largo de este análisis se ha enaltecido el valor del involucramiento ciudadano en la toma de decisiones del Estado, se busca exaltar la participación y la colaboración ciudadana, puesto que como se ha propuesto, de esta manera se reúnen más y mejores ideas, además de que propicia la rendición de cuentas.

²⁰¹ Consulta ciudadana del NAIM será vinculante e imparcial: Jesús Ramírez. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/temas/mexico-decide/>

²⁰² *Ídem.*

No obstante, resulta ideal hacer énfasis en que el Estado, ese Leviatán, puede permear a su favor con un ilegítimo y falso ideal democrático.

Así, a continuación, se destacarán algunos elementos que fungieron como pantalla para la sociedad con la finalidad de que la narrativa oficialista continuara con sus planes predeterminados desde mucho antes.²⁰³

a) La narrativa oficial y los argumentos del oficialismo permearon durante meses antes de efectuarse la consulta, lo que condicionó severamente la opinión de la sociedad.

Incluso, el comunicado oficial “Consulta ciudadana del NAIM será vinculante e imparcial: Jesús Ramírez”²⁰⁴ refiere a la letra *“Es una obra heredada para la futura administración y dadas las condiciones y el impacto económico, social y ambiental que tiene, se decidió convocar a los ciudadanos para que formen parte de la decisión que se tiene que tomar ya que es un tema de interés nacional”*, lo que claramente determina un sentir generalizado.

Asimismo, el documento oficial de México Decide, estipula 5 desventajas claras y posturas en contra de continuar con la construcción del NAICM, mientras que solo contempla 4 desventajas abstractas respecto a la opción de construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía.²⁰⁵

²⁰³ Sobre este particular, cabe destacar que el entonces candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador sostuvo que cancelaría el NAICM.

Cfr. Forbes, Hace un año, AMLO ‘impuso’ la cancelación del aeropuerto de Texcoco. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/hace-un-ano-amlo-impuso-la-cancelacion-del-aeropuerto-de-texcoco/>

Cfr. BBC, Nuevo Aeropuerto de México: AMLO confirma que su gobierno cancelará la construcción del aeródromo. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46024519>

El País, La cancelación del aeropuerto compromete el presupuesto de López Obrador para el nuevo proyecto. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/10/31/mexico/1540955794_180835.html

²⁰⁴ Consulta ciudadana del NAIM será vinculante e imparcial: Jesús Ramírez, *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁵ México Decide, Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto. Disponible en: <http://bit.ly/ConsultaNuevoAeropuerto>

Así, no es posible abstraer una genuina participación ciudadana que cuente con argumentos sólidos para mantener una postura determinada.

- b) La multicitada consulta no fue organizada por el organismo garante en materia electoral mexicano, el Instituto Nacional Electoral, sino por un organismo creado denominado “México Decide” el cual contabilizaría los votos.²⁰⁶ Cabe destacar que dicha consulta sería vinculante.

Según indica un informe de Sebastián Garrido,²⁰⁷ de acuerdo con el portal México Decide, para la Consulta Nacional del Nuevo Aeropuerto se “instalarán mil 73 mesas de votación en 538 municipios en las 32 entidades de la República Mexicana. En dichas demarcaciones habita el 79% de la ciudadanía”.

Si bien el portal ofrece una tabla interactiva con la lista de los municipios donde se instalarán las casillas, no incluye una explicación sobre los criterios que los organizadores de la consulta siguieron para elegir este conjunto de demarcaciones.

“[...] los datos disponibles sugieren que aunque los organizadores de la Consulta Nacional del Nuevo Aeropuerto pudieron haber considerado el tamaño de la población de cada municipio como uno de los factores para decidir en qué municipios llevar a cabo este ejercicio, por si solo este factor es insuficiente para explicar la configuración final de la lista de 538 demarcaciones.”

Por su parte, Javier Aparicio señaló también que entre los municipios elegidos para la consulta había una sobrerrepresentación en entidades como Veracruz, Chiapas y Tabasco, a la vez que se subrepresentaron a las poblaciones de Jalisco, Nuevo

²⁰⁶ Dicho organismo sería financiado por los legisladores del bloque oficialista de manera transparente considerando la vinculatoriedad de la consulta. Para efectos del presente estudio y a la fecha de su realización, no fue posible encontrar información de los recursos destinados. Tampoco fue posible encontrar el sitio web de la organización, así como sus bases constitutivas, integrantes, estados financieros o información relevante en materia de transparencia.

²⁰⁷ Garrido Sebastián, *Los municipios de la consulta del aeropuerto*, Nexos. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=39796&_gl=1*tcsi8o*_ga*NDkyMDIyNjQwLjE2ODM1MjQwMjY.*_ga_M343X0P3QV*MTY4MzU5OTk0Ny4yLjEuMTY4MzU5OTk1OC40OS4wLjA.

León, San Luis Potosí y Puebla. La explicación más probable para este sesgo parecía ser que los municipios seleccionados para la consulta eran aquellos en los que el bloque oficialista había logrado obtener más votos en la elección de julio de 2018.²⁰⁸

Así, es posible extraer el profundo sesgo en el que se vio envuelta este supuesto ejercicio de participación democrático, puesto que más que un legítimo intento de incluir a los actores privados en la toma de decisiones, fungió como un conato de legitimación post electoral. De nuevo, la democracia ha sido un mero ideal sin materialización práctica que dote de legitimidad a los representantes frente a sus representados.²⁰⁹

“Un príncipe no ha de tener necesariamente todas las cualidades citadas, pero es muy necesario que parezca que las tiene. Es más, me atrevería a decir eso: que son perjudiciales si las posees y practicas siempre y son útiles si tan solo haces ver que las posees.”²¹⁰

²⁰⁸ Aparicio Javier, *Consulta sesgada*, Excelsior. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/consulta-sesgada/1274017>

²⁰⁹ Para mayor abundamiento respecto a las carencias de la Consulta Nacional, véase el reporte de Nexos en colaboración con Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en: <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/que-mexico-decidio-los-votantes-de-la-consulta-del-naim/>

²¹⁰ Maquiavelo, N., *El Príncipe*, Grupo Editorial Tomo, México, 2008, p. 133.

CONCLUSIONES

1. La democracia actualmente carece de una formal legitimidad de representación con valores de comunicación representante – representado, y de toma de decisiones, esto es así dado que el sistema de gobierno democrático tradicional se reduce a la emisión de un sufragio periódico por parte de la ciudadanía. En contraposición, un sistema de democracia liberal se caracteriza por la protección de los derechos individuales, la separación de poderes y el estado de derecho. La democracia liberal se traduce en un sistema valioso que promueve la libertad y la justicia para los individuos, pero requiere constantes esfuerzos de fortalecimiento, adaptación y defensa para hacer frente a los desafíos del mundo contemporáneo.
2. Por ello, resulta inminente un cambio de paradigma que suprima la concepción dogmática de la realidad; es decir, la eliminación o superación de una visión cerrada, inflexible y basada en dogmas sobre cómo se percibe o se entiende el mundo. Esto implica un cambio hacia una mentalidad más abierta, crítica y flexible que permita cuestionar y reevaluar las creencias y suposiciones establecidas, así como tratar de desafiar las afirmaciones determinadas que pueden ser aceptadas sin un análisis crítico previo. Así, debemos estar dispuestos a examinar diferentes perspectivas y considerar nuevas ideas en lugar de basarnos únicamente en la tradición, la autoridad o la fe; la supresión de la concepción dogmática de la realidad implica dar prioridad a la evidencia y a la razón en la comprensión del mundo. En consecuencia, como estudiosos del derecho, no debemos cerrarnos a lo previamente establecido como única verdad, ya que la realidad es a menudo compleja y multifacética, por lo que resulta esencial reconocer esta complejidad en lugar de reducir el mundo a simples explicaciones o categorías absolutas.

3. La democracia liberal y el GA son dos conceptos complementarios que buscan fortalecer la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder político. Mientras que la democracia liberal establece un marco institucional que protege los derechos individuales y promueve la igualdad ante la ley, el GA va más allá al enfocarse en la apertura de datos, la rendición de cuentas, la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil, y la utilización de la tecnología para aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
4. La suma de los enfoques democrático liberal y de GA puede generar sistemas políticos más sólidos y responsables, capaces de adaptarse a los desafíos contemporáneos y de responder de manera efectiva a las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, para lograr estos objetivos, es fundamental abordar los obstáculos como la corrupción, la falta de acceso a la información y la desigualdad en el acceso a los procesos políticos. En última instancia, la integración como doctrina política y nueva filosofía de la democracia liberal y el GA puede contribuir a fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas, a promover la confianza entre los ciudadanos y el gobierno, así como trascender hacia sociedades más justas, transparentes y participativas, donde prime el individuo frente al Estado.
5. El GA representa un enfoque transformador que promueve diversos principios y valores en la gestión pública. Al abrir los datos y los procesos gubernamentales se empodera a los ciudadanos para que participen activamente en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas. Además, el GA fomenta la innovación, la eficiencia y la mejora de la calidad de vida al facilitar la creación de soluciones más efectivas y centradas en las necesidades de la sociedad. En un mundo cada vez más interconectado y complejo, el GA se posiciona como un catalizador fundamental para el progreso y el desarrollo sostenible, generando beneficios tangibles tanto para los gobiernos como para los ciudadanos.

6. En resumen, el GA representa un cambio fundamental en la forma en que se concibe la actividad estatal en todo el mundo. Al abrir las puertas de las instituciones gubernamentales y fomentar la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y la rendición de cuentas, se construye un puente sólido entre los ciudadanos y el Estado, aniquilando así la idea del Leviatán, un ente fuerte y centralizado que ejerce poder absoluto sobre la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, 14a ed., México, Porrúa, 1999.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. y Ruvalcaba Gómez, Edgar A., Coord., *Gobierno Abierto en México. Estudios de caso en gobiernos subnacionales. Volumen 2*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2021.
- ÁLVAREZ, Gloria y Kaiser, Axel, *El engaño populista. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos*, 1ª ed., Bogotá, Colombia, Ariel, 2016.
- ARENDT, Hannah, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 2015.
- ARISTÓTELES, *Política*, Madrid, Editorial Gredos, 1988.
- BARNES Javier, *Transformaciones (científicas) del derecho administrativo, historia y retos del derecho administrativo contemporáneo*, Editorial Derecho Global, Cuadernos universitarios de derecho administrativo, Sevilla, 2011.
- BARNES, Javier, *Innovación y reforma en el derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Global Law Press Editorial Derecho Social, 2ª ed., Sevilla, España, 2006.
- BAUHR, Monika y Grimes, Marcia, *What is government transparency?*, Universidad de Gothenburg, Working Paper Series, 2012.
- BÉJAR Rivera, Luis José, *Curso de Derecho Administrativo*, 1a ed., México, Novum, 2012.
- BERMÚDEZ Cruz, Luis Enrique, *Gobierno Abierto en México. Nueva interacción entre ciudadanos y autoridad públicas*, Tirant lo Blanch, México, 2022.
- BOVENS, Mark, *Analysing and Assesing Public Accountability. A Conceptual Framework*, European Governance Papers, núm. C-06-01, 2006.
- CANEL Crespo, María José, *La comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Del estado absoluto al estado neoliberal*, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, *El estado del bienestar: reflexiones para un estado postsocial*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
- CÁRDENAS, A., *La transparencia como forma de construir un mundo más justo*, Universidad Iberoamericana, Torreón, México, 2006.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Los órganos y organismos del Estado y la organización de la administración pública*, en Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, José Belarmino Jaime, Miguel Ángel Sendín García, Henry Alexander Mejía, Miguel Ángel Cardoza Ayala (comité editorial), *Retos de la organización administrativa contemporánea*, San Salvador, Corte Suprema de Justicia, Sección de Publicaciones, 2011.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 32a. ed., Editorial Porrúa, México, 1993.

- GARCÍA Guzmán, Maximiliano, *Transparencia, acceso a la información y gobernanza subnacional en México*, Gedisa, México, 2021.
- GARCÍA Pelayo, Manuel, *El estatus del tribunal constitucional*, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo M-P, México, UNAM-IIJ/Porrúa, 2006.
- GUERRERO Gutiérrez, Eduardo, *Para entender la transparencia*, Nostra Ediciones, México, 2008.
- HEGEL, *Fenomenología del espíritu*, trad. de Wenceslao Roces, Fondo de Cultura Económica, Sección de obras de filosofía, Colección de textos clásicos, 1ª ed., México, 1966.
- HERNÁNDEZ Arroyo, Federico, *La rendición de cuentas en México: El caso del sector telecomunicaciones*, en *Ars Iuris*, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, México, 2009.
- HEYING, Heather y Weinstein, Bret, *Guía del cazador recolector para el siglo XXI. Cómo adaptarnos a la vida moderna*, ed. Planeta, Barcelona, España, 2022.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*; 3ª ed., trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- INNERARITY, Daniel, *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*, Paidós, Barcelona, 2013.
- JIMÉNEZ Gómez, Carlos E., “*Smart Government*”: *un paso más allá del Gobierno Abierto*, en *Gobierno abierto para la consolidación democrática*, Rafael Martínez Puón, editor, ed. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2016.
- KAISER, Axel, *La tiranía de la igualdad*, 6ª ed., Deusto, España, 2022.
- Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, Ediciones Coyoacán, 5ª ed., trad. de Luis Legaz Lacambra, México, 2015.
- KOOIMAN, Jan, *Governing as Governance*, SAGE Publications Ltd, 2003.
- KUHN, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, traducción de Carlos Solís Santos, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- LOCKE, John, *Segundo tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, 3ª ed., trad. de Carlos Mellizo, México, Alianza editorial, 2014.
- LÓPEZ Sosa, Eduardo y López Sosa Montes de Oca, Natalia, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2014., p. 172.
- MADISON James, *El Federalista*, número 51, 6 de febrero de 1788.
- MAQUIAVELO, N., *El Príncipe*, Grupo Editorial Tomo, México, 2008.
- MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, 5ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, 2003.
- MARTÍNEZ Becerril, Rigoberto, *El Derecho de Acceso a la Información en México, su Ejercicio y Medios de Impugnación*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, junio de 2009.
- MARTÍNEZ González, José Gabriel, *El Estado mexicano de bienestar*, 1ª ed., H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

- MARTÍNEZ Puón, Rafael, *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, Tirant lo Blanch, México, 2017.
- MORALES Canales, Lourdes, *et. al.*, *Gobierno Abierto*, Siglo Veintiuno Editores, Biblioteca Básica de Administración Pública, México, 2019.
- MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Pax-México, 1985.
- O'DONNELL, Guillermo, *Further Thoughts on Horizontal Accountability*, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, 2000.
- PAZOS, Luis, *Justicia social injusta. Robo legalizado*, Ariel, México, 2019.
- RAWLS, John, *Liberalismo Político*, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- ROUSSEAU, Jean – Jacques, *El contrato social*, 1ª ed., España, Akal, 2017.
- SANDOVAL, Almazán, Rodrigo, *Capítulo 2, Participación ciudadana y datos colaborativos en los gobiernos subnacionales de México: 2015-2020*, en Aguilar Villanueva, Luis F. y Ruvalcaba Gómez, Edgar A., Coord., *Gobierno Abierto en México. Estudios de caso en gobiernos subnacionales. Volumen 2*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2021.
- SARTORI, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, edición a cargo de Lorenza Foschini, trad. de Alejandro Pradera, Taurus, México, 2012.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 2000.
- SOTELO, Ignacio, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta, Madrid, 2010.
- SPINOZA, Baruch, *Ética demostrada según el orden geométrico*, edición y traducción de Atilano Domínguez, Trotta, Madrid, 2000.
- TORRES Manrique, Jorge Isaac, *Una mirada crítica a los derechos a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas*, Facultad de ciencias Jurídicas, Universidad de Manizales, Centro de Investigaciones Socio jurídicas, 2013.
- UGALDE, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Instituto Nacional Electoral, 1ª ed., México, 2022.
- VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, España, 1964.

DOCUMENTOS PUBLICADOS EN INTERNET

- BARCELÓ, Joaquín, *Selección de escritos políticos de Immanuel Kant*. Disponible en: <http://www.insumisos.com/M4T3R14L/BD/Kant-Immanuel/Escritos%20politicos.PDF>
- BOHÓRQUEZ, Eduardo y Etxaniz, Nora, *A New Generation of Public Control, Citizens&Markets*, Transparencia Mexicana. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/a-new-generation-for-public-control/>

- CAMPERO Cárdenas, Gildardo Héctor, *200 años de administración pública en México, t. IV: Evolución de la administración pública paraestatal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2010. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3755-200-anos-de-administracion-publica-en-mexico-t-iv-evolucion-de-la-administracion-publica-paraestatal>
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, *El modelo participativo y deliberativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5708/7476>
- CARPIZO, Jorge, *Reseña de "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados de Giovanni Sartori*. *Cuestiones Constitucionales*, 2002, (julio-diciembre). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88500711>
- CARPIZO, Jorge. *Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma*. *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5880/7804>
- CASANUEVA Vargas, Juan Manuel, *Tecnología digital y transparencia en los niveles de apertura gubernamental*, Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI). Disponible en: https://www.itei.org.mx/v3/micrositios/cdc/wp-content/uploads/2020/04/9_2019_6_casanueva.pdf
- Comisión Andina de Juristas, *El derecho de acceso a la información pública en los países de la región andina*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3778/4686>
- DA SILVEIRA, Pablo, *Democracia, representación, deliberación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4483/6.pdf>
- DÍAZ Madrigal, Ivonne Nohemí. *Nueva ley de transparencia. Cuando la realidad supera la ficción*. Hechos y Derechos. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7202/9138>
- DUSSAUGE Laguna, Mauricio I., *Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos*, Revista de Administración Pública, INAP. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/34915>
- *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*, Goberna, América Latina, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, Madrid, p. 47. Disponible en: <http://www.icaei.org.mx/images/Gobierno%20Abierto/Biblioteca/AMERICA%20LATINA/numero%206.pdf>

- EPICTETO, Pláticas recogidas por Arriano. Libro IV, cap. 1. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, trad. de Pablo Jordán de Urríes y Azara. Disponible en: <https://puntocritico.com/ausajpuntocritico/2022/04/14/epicteto-y-epicuro-libertad-y-felicidad-2/>
- ERHARD, Ludwig, *Prosperity Through Competition*, Nueva York, 1958. Disponible en: https://cdn.mises.org/Prosperity%20Through%20Competition_3.pdf
- ESPINOZA DE LOS MONTEROS Sánchez Javier, *Estado social (de Derecho) en México. Una óptica desde el garantismo jurídico-social*, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25291.pdf>
- EZQUERRA Gómez, Jesús, *La voluntad libre en Hegel*, Universidad de Zaragoza, 2021. Disponible en: <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/ContrastesXV-08.pdf>
- FUKUYAMA, Francis, *Reducir la capacidad del político en nombramientos burocráticos y cargos públicos*, Voces anticorrupción, Publicaciones, Ethos. Disponible en: <https://voces-anticorrupcion.ethos.org.mx/francis-fukuyama/>
- *Gobierno abierto, tecnologías digitales y creación colaborativa de valor público*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/reflexiones_valor_publico_gobierno_abierto_y_tecnologias_digitales.pdf
- GUADARRAMA Martínez, Rabindranath, *Antecedentes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
- JASSO López, Lucía Carmina, *Gobernanza participativa en la seguridad ciudadana en México: una aproximación desde las organizaciones de la sociedad civil*, en Montes de Oca Barrera, Laura Beatriz y Martínez Salvador, Laura Elena, comp., *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos*, UNAM, Instituto de investigaciones sociales, Ciudad de México, 2022. Disponible en: https://ru.iis.sociales.unam.mx/bitstream/IIS/6076/4/caminos_gobernanza_mexico_rep22.pdf
- JESSOP, Bob, *Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance*. Disponible en: https://web.archive.org/web/20061010193946id_/http://eprints.lancs.ac.uk/162/01/E-1997a_Ripe1997.pdf
- LOZANO González, Corazón Raquel. *Transparencia parlamentaria en el Distrito Federal*, Estudios en Derecho a la Información. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10227/12246>
- MARTÍ Borbolla, Luis Felipe, *La dignidad humana en Kant*, News Media, IPADE, Business School, Universidad Panamericana. Disponible en: <https://www.ipade.mx/2021/07/21/la-dignidad-humana-en-kant/#:~:text=La%20idea%20de%20la%20dignidad,la%20autonom%C3%A9Da%20de%20la%20voluntad>

- MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro, *Populismo. Prontuario de la Democracia*. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/populismo/>
- OANA-Maria Pop, *An introduction to Henry Chesbrough and open innovation*, Hype. Disponible en: <https://www.hypeinnovation.com/blog/introduction-henry-chesbrough-open-innovation>
- OSZLAK, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Red GEALC, Septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37223/1/S1420739_es.pdf
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*, V Congreso Internacional de Derecho Administrativo, UNAM, Posgrado de Derecho. Disponible en: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- TORO Carnevali, Alfredo, *Hannah Arendt y los límites de la esfera pública*, 2008, Politeia, Vol. 31, núm.41. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170018434007>

FUENTES AUDIOVISUALES

- Davos 2024: Discurso especial de Javier Milei, presidente de Argentina, World Economic Forum, 19 de enero de 2024. Disponible en: <https://es.weforum.org/agenda/2024/01/davos-2024-discurso-especial-de-javier-milei-presidente-de-argentina/>
- Derechos sociales, igualdad y pobreza - Academia Liberal: C2. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CsxtZfR1b28&t=269s>
- Los gobiernos autoritarios buscan la opacidad para poder actuar sin límites. Disponible en: <https://youtu.be/4PedKpb8lqc>
- Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 14 de abril de 2023. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2023/04/14/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-944/> y La Mañanera de AMLO viernes 14 de abril de 2023 | En vivo, El Universal, a partir de la hora 2, minuto 23, segundo 20, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5w-9cLMo8s8>

REVISTAS Y OTROS

- 1er Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid, Archivos o medios relacionados, Instituto Nacional Electoral.
- Acta Constitutiva de Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V
- Artículo 19, *(Des)información oficial y comunicación social*.
- CEPAL. Acerca de Gobierno Abierto
- Cuadernos de Capel, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Cuarto Plan de Acción 2019 – 2021, Alianza para el Gobierno Abierto.
- Definición y ejemplos de mejores prácticas en rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública, 09 de diciembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación
- Diccionario de la Real Academia Española.
- Ejercicio de medición de los alcances de la transparencia y la participación en las oficinas públicas del país, desde una óptica ciudadana.
- Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, INEGI
- Índice de Democracia para 2022.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: Riesgos y oportunidades.
- Los municipios de la consulta del aeropuerto, Revista Nexos.
- Mecanismo de información y participación pública del nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México.
- México Decide, Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto.
- Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Programa Estratégico/Institucional, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 2016.
- Open Contracting Partnership.
- Picos, Arturo, *“Libertad, algo más que un vocablo”*, Revista Istmo. Liderazgo con valores, año 49, núm. 288, 2007.
- Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024.
- Políticas de Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Rodríguez Zepeda, Juesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia 04, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Semanario Judicial de la Federación.
- Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SNT – INAI. Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia acceso a la información pública y protección de datos personales.

- The Random House Dictionary of the English Language, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.
- The Right to Information Rating.
- Toro Carnevali, Alfredo, *Hannah Arendt and the limits of the public sphere*, Revista Politeia, N° 41, vol. 31. Instituto de Estudios Políticos.
- Transparency and Open Government. MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES.
- Transparency International.
- Trump's false or misleading claims total 30,573 over 4 years, The Washington Post.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de la Ciudad de México
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México