

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESTATAL Y MUNICIPAL

Los Retos en Materia de Transparencia y Acceso a la
Información Pública en el COBAQ

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER
EL GRADO DE

Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

PRESENTA
Gustavo González Barrón

DIRIGIDO POR
Dr. José Fernando Vázquez Avedillo

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
SEPTIEMBRE DE 2019



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

Los Retos en Materia de Transparencia y Acceso a la
Información Pública en el COBAQ

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
Gustavo González Barrón

Dirigido por:
Dr. José Fernando Vázquez Avedillo

Dr. José Fernando Vázquez Avedillo
Presidente

Firma

Dr. Javier Rascado Pérez
Secretario

Firma

Dr. Luis Octavio Vado Grajales
Vocal

Firma

Dr. Enrique Rabell García
Suplente

Firma

Mtra. Teresita de Jesús Arroyo Córdoba
Suplente

Firma

Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez
Director de la Facultad

Dra. En C. Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
SEPTIEMBRE 2019

Resumen

La implementación de la Política Pública en materia de Transparencia y Acceso a la Información, tiene como objetivo principal, garantizar el Derecho Humano de Acceso a la Información, mediante el uso de Tecnologías de Información y Comunicación como: la Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema INFOMEX, los ciudadanos tienen el acceso libre a la información pública de su interés de una manera ágil y rápida. Por lo que se requiere intervenir en el estudio de los Organismos Descentralizados, específicamente en el COBAQ, donde la Unidad de Transparencia, es la encargada de recabar y difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia, así como de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, derivado de su corto tiempo de actividades, se realizó una investigación documental en la que se encontraron diferentes problemáticas que limitan un buen funcionamiento, en consecuencia el cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones de transparencia, sin embargo, a través de la observación y el análisis se determinó que el diseño de un Sistema Institucional de Archivos, así como el dotar de una Estructura Orgánica Mínima, fortalecerá su autonomía. Se verificó que un porcentaje muy alto de población en el Estado de Querétaro no tiene acceso a una computadora, ni a internet, por lo que no se cumple con el carácter de universal que debe tener el Derecho Humano de Acceso a la Información, pero los mecanismos propuestos en cuanto al uso y fortalecimiento de las TIC, permitirá garantizar este derecho. Políticamente, más que un tema de moda, al contar con una población más crítica e informada, la Transparencia y el Acceso a la Información fomentan el combate a la corrupción.

Palabras Clave: Acceso a la Información, Transparencia, Tecnologías de Información y Comunicación, Unidad de Transparencia.

Summary

The main objective of the implementation of the Public Policy on Transparency and Access to Information guarantee the Human Right of Access to Information, through the use of Information and Communication Technologies such as: the National Platform for Transparency and the INFOMEX system, citizens have free access to public information of their interest in an agile and fast way. Therefore, it is necessary to intervene in the study of Decentralized Organisms, specifically in the COBAQ, where the Transparency Unit is responsible for collecting and disseminating information related to transparency obligations, as well as receiving and processing requests for access to information, derived from its short time of activities, a documentary investigation was conducted in which different problems were found that limit a good functioning, consequently the compliance in time and form of the obligations of transparency, however, Through observation and analysis, it was determined that the design of an Institutional Archive System, as well as the provision of a Minimum Organic Structure, will strengthen its autonomy. It was verified that a very high percentage of the population in the state of Querétaro does't have access to a computer, nor to the Internet, so it does not comply with the universal character that the Human Right of Access to Information must have, but the proposed mechanisms in terms of the use and strengthening of ICT, will guarantee this right. Politically, more than a fashionable subject, having a more critical and informed population, Transparency and Access to Information foment the fight against corruption.

Keywords: Access to Information, Transparency, Information and Communication Technologies, Transparency Unit.

Dedicatoria

Dedico esta tesis a mi familia, que ha sido la base de mi formación profesional, por la confianza y cariño que siempre me han brindado, a mis padres, mis hermanos, mis sobrinos, cada uno de ustedes han aportado grandes cosas a mi vida, sin su apoyo incondicional hubiera sido imposible la terminación de este proyecto, que en un principio parecía una tarea inalcanzable, este logró también es de ustedes.

De manera especial dedico esta tesis a mi hermano Luis Manuel, gracias por ayudarme siempre, por tu ejemplo de trabajo, dedicación y sacrificio, has sido mi principal fuente de motivación para salir adelante, a pesar de la distancia siempre estaremos unidos para alcanzar nuestros objetivos. A mi sobrino Alan, por la gran lección que me está dando, por ser un guerrero de lucha por la vida, por la fuerza con la que estas enfrentado esta prueba, y por esas ganas que le pones cada día por vivir y estar con nosotros.

Gustavo González Barrón

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, por la oportunidad brindada para ser parte de este programa y de concluir mi proceso en la elaboración de la tesis para la obtención del grado de Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal. A todo el personal que interviene en el programa, mi gratitud y reconocimiento por el profesionalismo brindado en esta etapa de mi vida académica.

Agradezco a Dios y a la Virgen de Guadalupe, por todas sus bendiciones, por haberme permitido culminar uno de mis más grandes deseos, por guiarme y conducirme en el camino correcto, por estar conmigo en todo momento y por ayudarme a aprender de mis errores, porque son la luz que guía mis pasos día con día.

A mis Padres, por su confianza, cariño y apoyo, sin escatimar esfuerzo alguno, me han convertido en una persona de provecho, ayudándome al logro de una meta más. Por compartir tristezas y alegrías, éxitos y fracasos, por todos los detalles y ejemplos que me han brindado durante mi vida. Muchas gracias de todo corazón.

Agradezco a mi asesor, Dr. José Fernando Vázquez Avedillo, por su generosidad para compartirme todos sus conocimientos, por haberme tenido la paciencia para guiarme durante todo el proceso de desarrollo de mi tesis, por su sencillez que lo caracteriza y por el gran ser humano que es.

Mi agradecimiento a mis hermanas, hermanos y sobrinos por estar conmigo siempre, por las alegrías que compartimos, pero sobre todo por su apoyo moral para concluir este proyecto, los quiero mucho.

¡Gracias!

Gustavo González Barrón

INDICE

Resumen.....	ii
Summary.....	iii
Dedicatoria.....	iv
Agradecimientos.....	v
Índice.....	vii

Introducción.....	8
-------------------	---

CAPITULO I

EL COBAQ Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1.1 La Administración Pública.....	10
1.2 La Descentralización Administrativa.....	26
1.3 Los Organismos Descentralizados.....	28
1.4 Naturaleza Jurídica del COBAQ.....	30

CAPITULO II

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y EN QUERÉTARO

2.1. La Transparencia y el Acceso a la Información Pública.....	34
2.2 Los Organismos Constitucionales Autónomos: INAI, INFOQRO.....	41
2.2.1 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....	43
2.2.2 Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO).....	44
2.3 Cómo Está Regulada La Transparencia y El Acceso a la Información Pública en México y en Querétaro.....	47
2.3.1 Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).....	52
2.3.2 Sistema INFOMEX.....	53
2.3.3 Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados.....	54
2.4. Cómo Afecta el tema a los Organismos Descentralizados, como el COBAQ.....	56

CAPITULO III
PROBLEMÁTICAS ACTUALES DEL COBAQ EN MATERIA DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Descripción de las Problemáticas.....	60
3.1 Problemática. La Unidad de Transparencia del COBAQ, no cuenta con Estructura Orgánica mínima.....	60
3.1.1 Propuesta de mejora. Dotar de una estructura orgánica mínima a la Unidad de Transparencia del COBAQ.	68
3.2 Problemática. Incumplimiento con la Ley de Archivos del Estado de Querétaro.....	70
3.2.1 Propuesta de Mejora. Diseñar un “Sistema Institucional de Archivos”.....	73
3.3 Problemática. Usuarios sin Acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC).....	75
3.3.1 Propuesta de Mejora: Fortalecimiento a Mecanismos de Acceso a la Información (Unidad de Soporte TIC, Promoción y Difusión del Gobierno Electrónico).....	78
Conclusiones	81
Bibliografía.....	83

Introducción

Durante los años recientes en México la Transparencia y el Acceso a la Información como una Política Pública, ha sido un tema por demás importante para el Gobierno, esto derivado de las exigencias internacionales y del fortalecimiento al combate de la corrupción. En la presente investigación daremos cuenta de los avances que se han logrado a lo largo del tiempo, y además mostraremos los retos que se tienen actualmente en las Unidades de Transparencia de los Organismos Descentralizados. Desde luego que la Legislación vigente, ha propiciado una participación más activa y más crítica de los ciudadanos, principalmente a través de las Tecnologías de Información y Comunicación, implementadas por el Órgano Garante en la materia.

En el capítulo I “El COBAQ y la Descentralización Administrativa”, analizaremos el contexto de los Organismos Descentralizados dentro la Administración Pública, la Descentralización como forma de organización administrativa, revisaremos como está integrada la Administración Pública Federal, así como la Administración Pública Local, enfocamos el estudio a los Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro, particularmente en el Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro (COBAQ), que por su naturaleza jurídica es un Organismo Descentralizado, lo que lo hace sujeto de obligaciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información, y que a través de su Unidad de Transparencia debe de hacer frente.

En el capítulo II abordaremos “La Transparencia y el Acceso a la Información Pública en México y en Querétaro”, comenzando con las definiciones de Transparencia y de Acceso a la Información, sus antecedentes en México como Política Pública; revisaremos brevemente las reformas constitucionales, la más reciente de 2015, año en que se publica la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Legislación que regula la materia y que marca la

pauta para la creación del Sistema Nacional de Transparencia, de las Unidades de Transparencia, y de mecanismos electrónicos de Acceso a la Información (Plataforma Nacional de Transparencia, INFOMEX). Así mismo, revisaremos las facultades del INAI e INFOQRO como los Órganos Garantes del Derecho a la Información Pública, y cómo es que afecta este tema a los Organismos Descentralizados.

Finalmente en el capítulo III, explicamos las principales problemáticas que existen en materia de Transparencia y Acceso a la Información que afectan el trabajo de la Unidad de Transparencia del COBAQ, en su carácter de Organismo Descentralizado del Estado de Querétaro, y por supuesto, presentamos para cada una de esas problemáticas, propuestas de solución viables técnicamente, lo cual representa la intensión principal de la presente investigación.

Dentro de la metodología, se utilizó el método inductivo, basado en la observación y el análisis, partiendo de lo particular a lo general, en una investigación básicamente documental, en la que los resultados que se obtuvieron tienen una perspectiva cualitativa, lo que nos permitió construir las propuestas de mejora a las problemáticas, en la Unidad de Transparencia del COBAQ.

CAPITULO I

EL COBAQ Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Se eligió el tema de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en los Organismos Descentralizados y específicamente en el Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro (COBAQ), debido a que en la práctica, día con día se presentan una serie de dificultades técnicas derivadas de la aplicación de la norma, que generan serios problemas en el cumplimiento de las obligaciones para la materia en comento.

El elemento central que está en juego, es justamente el cumplimiento cabal de las obligaciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, circunstancia que implicaría sendas violaciones a los derechos humanos de las personas, particularmente de aquellos que suelen realizar solicitudes específicas de información.

La intención específica de este breve trabajo de investigación, será concretamente señalar los elementos problemáticos que en el COBAQ se presentan en la aplicación de la legislación en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y desde luego, las propuestas de solución a tales situaciones.

1.1 La Administración Pública.

El estudio y análisis del Estado es fundamental para la concepción de la Administración Pública y en consecuencia de sus formas administrativas que permiten el adecuado funcionamiento del gobierno, desde sus orígenes según Platón surge de manera natural, en virtud que las personas necesitaban agruparse para vivir en sociedad y en conjunto crear sus propias leyes, que serían aplicadas en el territorio que ocupaban, este Estado tenía 3 grupos: Los Filósofos, encargados de gobernar; Los Guerreros, cuya función era proteger y defender; Los Artesanos y Labradores, quienes producían los bienes y servicios.

El historiador griego Polibio decía que el Estado debe ser un gobierno mixto integrado por: El Rey, que representa el principio monárquico; Un Senado, que

represente el principio aristocrático; El Pueblo, que representa el principio democrático, por ello consideraba que reflejaba un gobierno estable.

Por su parte el filósofo inglés Thomas Hobbes, propone un Estado político, en el que se deban de crear instituciones, en las cuales se deposite el poder, dichas instituciones garantizarán la existencia del orden a través de la aplicación de las leyes, renunciando el hombre a defenderse por sí mismo, pues el gobierno es el único que puede sancionar.

El Estado, nos dice el filósofo inglés John Locke, debe de contar con una separación de poderes que proteja la propiedad privada de las personas, menciona que los 3 poderes que debe contener el Estado son: Ejecutivo, depositado en una persona; Legislativo, representado por un congreso o parlamento; Federativo, cuya función sea mantener las relaciones con otros estados.

Finalmente plantea el filósofo Montesquieu que todo Estado debe de tener 3 poderes: Legislativo, encargado de hacer leyes; Ejecutivo, el encargado de ejecutar y aplicar la ley en casos generales; Judicial, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Indudablemente esta clasificación de poderes, limita al Ejecutivo, porque si hay controversias las resolverá el poder Judicial.

Ahora bien el concepto de Estado se empieza prácticamente a sistematizar desde sus orígenes con las propuestas de cada uno de los diversos autores antes mencionados. El Estado hasta nuestros días es la concepción más importante del hombre moderno, es una organización social o una corporación que necesariamente integra al hombre en sociedad y que habita en un lugar determinado, y para que el hombre pueda convivir con tranquilidad e igualdad, se reconoce a un organismo con un poder originado por la propia sociedad para su desarrollo basado en la sana convivencia.

George Jellinek, define jurídicamente al Estado como “La corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un territorio, o en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.¹

Francisco Porrúa, define al Estado como “una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.²

Por lo anterior, podemos decir que el Estado está constituido por tres elementos bien definidos que son: Población, Territorio y Gobierno, este último ejerce un poder soberano.

Población se refiere al conjunto de individuos que viven en sociedad en un territorio determinado; El Territorio, es el espacio físico determinado por los límites geográficos, en el cual se efectúan las actividades del gobierno y de la población; Gobierno, en el recae el poder del pueblo, el cual se divide para su ejercicio hasta nuestros días, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Debemos recordar que el Poder Legislativo es el que crea las Leyes, el Judicial es quien aplica las leyes e imparte justicia, y por su parte el Ejecutivo es el encargado del ejercicio de la Administración Pública y por lo tanto del manejo de los recursos con los que cuenta el Estado para su adecuado funcionamiento. Ahora bien, es importante mencionar que el Gobierno puede ser apreciado desde tres órdenes a saber, Federal, Estatal y Municipal.

Una definición de Administración Pública se puede sintetizar de una manera muy simple: como el gobierno en acción o como las actividades que realiza el Estado para satisfacer las necesidades de la sociedad, sin embargo, analicemos de una manera más clara.

¹ PORRÚA, Pérez Francisco. “Teoría del Estado”, Porrúa, México, 1975, p. 189

² *Ibidem*. P. 190.

Desde el punto de vista etimológico el concepto de Administración Pública proviene del latín: **ad** que significa hacia; **ministrare** que significa servir o cuidar. Luego entonces su significado equivaldría a prestar un servicio al pueblo.

La Administración Pública, ha sido una actividad histórica, desde las grandes civilizaciones en Grecia y Roma, el concepto de Administración se aplicaba como regular y responder a las demandas y necesidades de la sociedad, es decir, del mismo pueblo, cuya actividad le correspondía precisamente al Estado.

Charles Jean Bonin, pensador político y social, considerado como el padre de la Administración Pública por su obra “Principios de la Administración Pública”, y que la define como la que tiene la gestión de los asuntos comunes al ciudadano como miembro del Estado, establece que existe una autoridad administrativa que aplica leyes que atañen a los ciudadanos en sus relaciones con el Estado y con el orden público, puesto que cada autoridad estará encargada de la vigilancia de ciertas funciones, también cualquier ciudadano tiene derecho a enviar peticiones individuales a toda autoridad.

Poco después, nació en Alemania la Teoría de la Administración, propuesta por Lorenzo Von Stein, en la que sostiene que la Administración Pública es la actividad organizadora del Estado. Por su parte Woodrow Wilson señaló que la Administración Pública es la parte más dinámica y visible del gobierno, y recae en el Poder Ejecutivo. Otros autores refieren que la Administración Pública busca la realización de objetivos definidos por el Gobierno, considerándola como una disciplina de las Ciencias Sociales que explica la estructura y actividades de los órganos que componen el Estado.

Con el paso de los años, en el campo práctico de la Administración Pública se fue forjando una relación directa con el Estado, y precisamente esa relación

consiste en que la Administración Pública va a aplicar y ejercer todas las leyes, reglamentos, normas, etc., que el Estado desarrolle a través del Poder Legislativo.

Sin duda, en poco tiempo, la Administración Pública se constituyó como una disciplina plena, con una identidad propia y única. En la actualidad existe una variedad de definiciones, sin embargo, su realidad Política y Administrativa se centra fundamentalmente a dos actividades: la de mantener el orden público y la de satisfacer las necesidades de la población, por lo que la Administración Pública constituye el principal instrumento de acción del Estado.

Para conceptualizar mejor el contexto de la Administración Pública señalamos a continuación algunas definiciones de autores:

La Administración Pública “es el conjunto de leyes, reglamentos, practicas, relaciones, códigos y costumbres que prevalece en un momento y sitio determinado para la realización y ejecución de la política pública”³

Serra Rojas, considera que la Administración Pública “es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”⁴

Derivado del análisis realizado, consideramos que el concepto de la administración es complejo, sin embargo, visualizamos a la Administración Pública como el conjunto de instituciones que integran un sistema y que están interrelacionadas formando la estructura gubernamental en torno al Poder Ejecutivo, cuyas acciones de Gobierno deben ir encaminadas al diseño de Políticas Públicas,

³ MUÑOZ, Amato Pedro. “Introducción a la Administración Pública”, Fondo de Cultura Económica, México, 1986 p.20.

⁴ SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 3ª ed., Porrúa, México, 2012, p. 81, en GARRIDO, Del Toral Andrés, Fundamentos de Derecho Administrativo, Fundap, México, 2002, pp. 19 y 20.

las cuales son ejecutadas precisamente por las propias instituciones que la integran, incluyendo en gran medida además a los poderes Legislativo, Judicial y a los Organismos Constitucionales Autónomos, para que el Gobierno alcance sus fines.

Es preciso señalar que la Administración Pública está destinada para obtener resultados, cumplir objetivos que satisfagan las necesidades y alcanzar las metas propuestas.

Ahora bien, actualmente en México, La Administración Pública Federal está integrada por una Administración Pública Centralizada y una Administración Pública Paraestatal, así lo establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde cada tipo de administración está conformada por órganos o entidades con facultades bien definidas para poder cumplir los objetivos que busca el Gobierno.

La Administración Pública Centralizada, esta compuesta por los siguientes órganos: Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados. Esta forma de organización administrativa está bajo el mando directo del Presidente de la República, por consiguiente todos los órganos o dependencias de esta estructura dependen de él en estricto orden jerárquico.

Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.⁵

⁵ Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2019.

Respecto de la Oficina de la Presidencia de la República, podemos señalar que ésta presta servicio de su titular, el Presidente de la República, coordina todas sus actividades, se encuentra integrada por despachos como: La Secretaría Particular, La Secretaría Privada, Comunicación Social, El Estado Mayor Presidencial, La Coordinación de Asesores, por mencionar algunos. Dicha oficina da seguimiento permanente a todas las Políticas Públicas y su evaluación periódica con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones. El Jefe de esta oficina es nombrado por el Presidente de la República.

El jefe superior de la Administración Pública Federal, es Presidente de la República, como funcionario político es Jefe de Estado y de Gobierno. Como Jefe de Estado conduce las relaciones con los demás poderes; Como Jefe de Gobierno, su principal función es el de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Además tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, salvo a los titulares de las carteras de Función Pública y Relaciones Exteriores.

En cuanto a las Secretarías de Estado, podemos señalar que son 19 Secretarías, las cuales tienen el mismo rango, y por acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la Administración Pública Federal. Cada Secretaría es competente para el diseño de proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, establece en su artículo 26 las Secretarías que conforman la Administración Pública Centralizada para el despacho de los asuntos de orden administrativo:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Secretaría de Bienestar.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Secretaría de Cultura.
- Secretaría de Turismo.

Al frente de cada Secretaría, hay un titular, llamado Secretario de Estado, quién para el despacho de los asuntos de su competencia, se apoyará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, según lo establezca el reglamento interior de cada Secretaría. Así mismo cada Secretaría expedirá manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento. Además de que cada una se encargará de la planeación, programación y presupuesto para la formulación y conducción de sus acciones, y políticas que son de su competencia, a fin de alcanzar las metas.

Con relación a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podemos señalar que se trata de una oficina de apoyo técnico jurídico del Presidente de la República, que brinda soporte a este en todos los asuntos que le encomiende, entre los que destacan: los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a alguna de sus cámaras; los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales. También le compete la revisión los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico. El titular de la Consejería depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá de manera discrecional.

Por su parte, los denominados Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, son dos: La Comisión Nacional de Hidrocarburos y La Comisión Reguladora de Energía. Estos se coordinan con la Secretaría de Energía, con el propósito de emitir resoluciones en apego a las políticas del Ejecutivo Federal, además vigilan y supervisan su cumplimiento. Tienen la atribución de proponer a la Consejería Jurídica las actualizaciones al marco jurídico en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relacionadas con las actividades reguladas.

Artículo 2.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

- I. La Comisión Nacional de Hidrocarburos, y
- II. La Comisión Reguladora de Energía.⁶

Estos órganos, lo conforman un Órgano de Gobierno integrado por siete Comisionados, incluido su Presidente, además contarán con una Secretaría Ejecutiva. A manera de conclusión, todas las dependencias mencionadas anteriormente conforman la Administración Pública Centralizada y dependen directamente del Presidente de la República.

Revisemos ahora la Administración Pública Paraestatal, este tipo de administración conformada de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por:

Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;

⁶ Artículo 2 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética. 2019.

- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.⁷

Los Organismos Descentralizados son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁸

Es importante mencionar, que la administración de los Organismos Descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y una Dirección General.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Los Fideicomisos Públicos son:

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

⁸ Ley Federal de las Entidades Paraestatales

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.⁹

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.¹⁰

Por lo anterior, se considera a las entidades paraestatales como unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, sin embargo, las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas. En lo referente al Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Además les será aplicable la Ley Federal de Entidades Paraestatales en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

¹⁰ Ídem.

En cuanto al Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ahora bien, le corresponde al Presidente de la República intervenir en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, para ello, las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia y que normalmente cada sector es coordinado por alguna Secretaría de Estado o dependencia, consecuentemente corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación de la entidad, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo.

Hasta aquí hemos revisado cómo está integrada la Administración Pública Federal, derivado de la temática de la presente investigación, consideramos indispensable y necesario ahora, analizar la Administración Pública en el Estado de Querétaro, la cual está integrada por una Administración Pública Central y una Administración Pública Paraestatal.

Es importante señalar que el Poder Ejecutivo en el Estado de Querétaro se deposita en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado y es el representante legal de la entidad federativa, así lo señala el artículo 20 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

La Administración Pública Central la componen el Gobernador y las Dependencias del Poder Ejecutivo, según lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. Dichas dependencias se agrupan jerárquicamente al Gobernador en términos del artículo 19, las cuales son las siguientes:

1. Secretaría de Gobierno.
2. Secretaría de Planeación y Finanzas.
3. Secretaría de la Contraloría.
4. Secretaría de Desarrollo Sustentable.
5. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
6. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
7. Secretaría de Educación.
8. Secretaría del Trabajo.
9. Secretaría de Turismo.
10. Secretaría de Salud.
11. Oficialía Mayor.
12. Secretaría de Seguridad Ciudadana.
13. Secretaría de la Juventud.
14. Secretaría de Desarrollo Social.
15. Secretaría de Cultura.

Las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado son órganos adscritos, que conducen sus actividades en forma planeada y programada, con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobernador, para el logro efectivo de los objetivos y metas de los planes de gobierno.

Además de las secretarías de estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, establece que el Gobernador cuenta con una Oficina de la Gubernatura, la cual es la dependencia que brinda servicios de apoyo directo a los requerimientos del titular del Poder Ejecutivo y será coordinada por un Jefe de la Oficina, teniendo a su cargo la coordinación de los órganos adscritos siguientes:

- Secretaría Particular.
- Secretaría Privada.
- Secretaria Técnica.

- Coordinación de Asesores.
- Coordinación de Relaciones Públicas.
- Coordinación de Comunicación Social.
- Consejería Jurídica.

El Gobernador del Estado podrá celebrar acuerdos con el Poder Ejecutivo Federal, con otras Entidades Federativas y con los Ayuntamientos de la Entidad, para la prestación de servicios públicos y la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo. Es facultad del Gobernador nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado.

Ahora bien, para cada dependencia habrá un Secretario, salvo el caso de la Oficialía Mayor cuyo titular se denominará Oficial Mayor, quienes, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliarán por los Subsecretarios, Directores Generales, Directores, Coordinadores, Subdirectores, Jefes de Departamento y por los demás servidores públicos que se establezcan en el Reglamento Interior respectivo.

Los titulares de las dependencias tienen la atribución de formular proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos de observancia general en las materias que correspondan a su competencia y las remitirán al Gobernador del Estado, a través de la Secretaría de Gobierno.

El instrumento jurídico que garantiza la operación de las actividades de la Administración Pública Central es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y que a su vez tiene por objeto ordenar su organización y su funcionamiento.

Por otra parte, existe la Administración Pública Paraestatal, la cual se compone por un conjunto de órganos públicos, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, administración propia y autonomía de operación, denominados entidades paraestatales.

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley, son entidades paraestatales, las siguientes:

- I. Los organismos descentralizados;
- II. Las empresas de participación estatal;
- III. Los organismos auxiliares de la función pública;
- IV. Las asimiladas a entidades paraestatales, y
- V. Los fideicomisos públicos que se constituyan, teniendo como propósito auxiliar a la Administración Pública Estatal o Municipal, mediante la realización de actividades prioritarias y que cuenten con estructura orgánica análoga a la de otras entidades paraestatales.¹¹

Los Organismos Descentralizados son las entidades de la Administración Pública creados conforme a los requisitos, características y organización para actividades estratégicas o prioritarias, así como para la realización de actividades de promoción del desarrollo, en materia de salud, vivienda, educación e investigación principalmente en el Estado. Estos gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujetarán a las disposiciones de la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

La administración de los Organismos Descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno y de un Director General. De acuerdo a la estructura vigente, los principales Organismos Descentralizados del Estado de Querétaro son:

- Aeropuerto Intercontinental de Querétaro AIQ
- Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Querétaro CECCQ
- Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro COBAQ
- Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Querétaro CONALEP

¹¹ Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro. 2019.

- Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Querétaro CECYTEQ
- Comisión Estatal de Aguas CEA.
- Comisión Estatal de Infraestructura del Estado de Querétaro CEI
- Concejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro CONCYTEQ
- Instituto de Artes y Oficios de Querétaro IAQO
- Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Querétaro ICATEQ
- Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Querétaro IIFEQ
- Instituto de la Vivienda del Estado de Querétaro IVEQ
- Instituto del Deporte y la Recreación del Estado de Querétaro INDEREQ
- Instituto Queretano de las Mujeres IQM
- Instituto Queretano del Transporte IQT
- Unidad de Servicios para la Educación Básica en el Estado de Querétaro USEBEQ
- Universidad Aeronáutica en Querétaro UNAQ
- Universidad Politécnica de Querétaro UPQ
- Universidad Politécnica de Santa Rosa Jáuregui UPSRJ
- Universidad Tecnológica de Corregidora UTC
- Universidad Tecnológica de Querétaro UTEQ
- Universidad Tecnológica de San Juan del Río UTSJR

Las Empresas de Participación Estatal son las asociaciones, sociedades o entidades constituidas con aportación de capital del Estado, para la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado, en razón de atender aspectos de interés público y no de lucro como objeto preponderante, sino enfocado al desarrollo del Estado y para la satisfacción de necesidades sociales.

Los Organismos Auxiliares de la Función Pública son los creados por ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrados por particulares que, en virtud de acuerdo, nombramiento, registro, concesión o cualquier otro acto de autoridad o disposición legal, ejercen facultades o funciones propias del Estado o que realizan acciones que tienen por objeto auxiliar a la función pública.

Las Asimiladas a Entidades Paraestatales son las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Local o servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo del Estado que participen en razón de sus cargos.

El titular del Poder Ejecutivo, es decir, El Gobernador del Estado agrupará a las entidades paraestatales en sectores definidos, considerando el objeto de cada una de ellas, en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las dependencias. La intervención que conforme a las leyes corresponde al Poder Ejecutivo del Estado en la operación de las entidades paraestatales, se realizará a través de la dependencia que corresponda, según el agrupamiento que haya realizado aquél, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Respecto a los coordinadores de sector, les corresponde participar en los órganos de gobierno de sus entidades paraestatales sectorizadas, y cumplir con las demás obligaciones que le establezcan las disposiciones legales. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las mismas.

Finalmente las relaciones del Poder Ejecutivo del Estado o de sus dependencias con las entidades paraestatales, como unidades auxiliares de la administración pública, se sujetarán, a lo establecido por la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

1.2 La Descentralización Administrativa.

Hemos mencionado en párrafos anteriores que la Administración Pública en México para el despacho de los diferentes asuntos y servicios públicos de gobierno, está dividida en tres órdenes a saber: Federal, Estatal y Municipal, pudiendo surgir una Política Pública en cualquiera de ellos pero aplicable en todos los ámbitos,

normalmente las políticas de mayor trascendencia o impacto surgen del ámbito Federal, tal es el caso del tema que nos ocupa en la presente investigación.

La complejidad en cuanto a la estructura de las instituciones, órganos, organismos o dependencias que integran la Administración Pública Federal, la del Estado de Querétaro e inclusive de cualquier Entidad Federativa, evidentemente trae consigo la necesidad de organizarla de tal manera que esté bien coordinada esa estructura en su totalidad. El Derecho Administrativo en México básicamente estudia tres formas de organización:

1. La Centralización.
2. La Desconcentración.
3. La Descentralización.

En la primera forma, las instituciones u órganos dependen directamente del Ejecutivo. En la Desconcentración los órganos, guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, sin embargo existe cierta libertad en la ejecución técnica. En la Descentralización, los órganos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, característica principal que los hace diferentes a las primeras dos formas de organización, por lo que no dependen directamente del Ejecutivo en materia administrativa. Ahora nos enfocaremos básicamente al estudio de la Descentralización como forma de organización administrativa. Luego entonces tenemos que la Descentralización Administrativa:

Es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. En la creación de esos organismos, el estado puede recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Según las leyes mexicanas, en el primer caso estaremos frente a organismos descentralizados o autónomos, y en el segundo ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos”.¹²

¹² MARTÍNEZ, Morales Rafael I. Derecho Administrativo, 1er curso; Oxford, México, 2007, p. 143.

No debemos confundir que Descentralización sea sinónimo de alejarse del ejecutivo, pero si entiéndase que esta forma de organización administrativa tiene una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuyo vínculo con el Poder Ejecutivo es de carácter indirecto, por lo que gozan de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas. Esta forma de organización administrativa se da por la necesidad de brindar a los ciudadanos una mejor y más rápida respuesta a un servicio, con personal técnico adecuado, y que minimice los problemas que se dan en la burocracia centralizada, con el firme propósito que los órganos que ejerzan esta forma de organización administrativa tengan el mejor desempeño, y por consiguiente que los asuntos no se atiendan exclusivamente por dependencias del poder central del Ejecutivo.

Ciertamente, aquellos órganos que gozan de una Descentralización, tienen autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas, ante la necesidad de atender un servicio público específico. En síntesis los órganos que conforman esta forma de organización administrativa están plenamente identificados como Organismos Descentralizados o Entidades Paraestatales, sea en el ámbito Federal o Estatal.

1.3 Los Organismos Descentralizados.

Los Organismos Descentralizados, son aquellos órganos o entidades que para la ejecución de sus actividades o funciones tienen como forma de organización administrativa la Descentralización y cuya finalidad de estos, es satisfacer necesidades específicas de la sociedad, así como dar atención a algunas atribuciones que son propias del Estado. Las características de los Organismos Descentralizados son:

1. Creados por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.
2. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta al estado.
3. Como consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.

4. Gozan de autonomía jerárquica, con respecto al órgano central, esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa, es decir, su objeto en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o tutela, por parte del estado, sobre su actuación”.¹³

Ahora bien, el objeto de los Organismos Descentralizados puede ser muy amplio, derivado principalmente del contexto político, económico y social que se toma en cuenta en el momento de su creación, por lo que podemos deducir que puede abarcar los siguientes puntos:

- Actividades que corresponden al Estado dentro de los sectores estratégicos y prioritarios de la economía.
- La prestación de servicios públicos como salud, educación, investigación entre otros.
- La administración y explotación de determinados bienes del dominio público.
- La realización coordinada de actividades federales, estatales y municipales.
- La producción de servicios que se consideran de primera necesidad.

Los Organismos Descentralizados, buscan satisfacer las necesidades de la sociedad de una forma más directa pues se enfocan a una materia o tema estratégico en específico.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del ejecutivo federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.¹⁴

En cuanto al régimen jurídico de los Organismos Descentralizados, estarán regulados de manera específica por el instrumento que los creó conocido como decreto de creación, el cual expresa que son personas jurídicas, su estructura, su

¹³ *Ibidem*, p. 144

¹⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 2019.

objeto de creación, así como la forma en el que el Titular del Ejecutivo controlará y vigilará su funcionamiento; La Ley Federal de Entidades Paraestatales en el caso de Organismos Federales y la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro para el caso de Organismos Locales regulan el régimen jurídico principal. Además de lo anterior, deberán cumplir las disposiciones de una serie de Leyes tanto Generales o Estatales cuya aplicación es común para todos los Organismos Descentralizados.

Como la naturaleza de la presente investigación es en el ámbito estatal, es indispensable recordar que la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, establece claramente que son organismos descentralizados:

Artículo 14.- Son organismos descentralizados, las entidades de la administración pública creados conforme a los requisitos, características y organización establecidos en la presente Ley.

Los organismos descentralizados, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios; cualquiera que sea la estructura que adopten, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley.¹⁵

El Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro (en adelante COBAQ), cuenta con las características de un Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Estado de Querétaro, circunstancia que mostraremos a continuación.

1.4 Naturaleza Jurídica del COBAQ.

El Colegio de Bachilleres del Estado de Querétaro COBAQ, es una Institución de Educación Media Superior del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, que ofrece estudios de Bachillerato General en un modelo educativo basado en un enfoque constructivista que promueve el aprendizaje significativo y fomenta los valores en tres opciones:

¹⁵ Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro. 2019.

- Modalidad Escolarizada
- Educación a Distancia, EMSAD
- Preparatoria Abierta

Es la institución de Bachillerato más grande en el Estado, al atender a más de 32 mil estudiantes en los 18 municipios. Cuenta con 35 Planteles Escolarizados 23 de Educación Media Superior a Distancia (EMSAD) y 3 Extensiones, es decir, 61 espacios escolares.

El COBAQ tiene por objeto impartir e impulsar la educación, con un carácter integral, formativo y propedéutico, de acuerdo con los siguientes lineamientos operativos:

- Propiciar la formación integral del estudiante, ampliando su educación en los campos de la cultura, la ciencia y la técnica.
- Crear en el alumno una conciencia crítica y constructiva que le permita adoptar una actitud responsable ante la sociedad.
- Proporcionar al alumno los conocimientos, técnicas y lenguajes que requiera para su formación profesional.
- Crear en el alumno las aptitudes y habilidades que lo orienten, preparen y estimulen para el autoaprendizaje.
- Proporcionar al alumno los elementos de aprendizaje necesarios para que sea capaz de realizar un trabajo socialmente útil.
- Promover y realizar actividades para la preservación y difusión de la cultura y el deporte;
- Realizar estudios e investigaciones que permitan un uso eficiente de los recursos materiales y humanos para alcanzar los objetivos del COBAQ.

El Decreto de Creación del COBAQ establece que se trata de un Organismo Público Descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, creado mediante la Ley expedida por la Legislatura Local del Estado y publicada en el periódico oficial "La Sombra de

Arteaga” con fecha 19 de julio de 1984, y actualmente regido por su Ley Orgánica publicada en el Periódico Oficial el día 17 de junio de 2009, cuyo objeto es impartir e impulsar la educación correspondiente al nivel medio superior, con carácter integral, formativo y propedéutico.

Artículo 4. El COBAQ es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual gozará de autonomía de gestión para llevar a cabo la prestación del servicio público educativo del nivel medio superior que le compete en sus diversas modalidades, con sujeción a los sistemas de control establecidos en las disposiciones aplicables para la administración pública paraestatal y demás disposiciones legales aplicables.¹⁶

Atendiendo al contenido del artículo antes transcrito, no hay duda que el COBAQ, es un Organismo Descentralizado del Estado de Querétaro, cuya máxima autoridad lo es su Junta Directiva.

Artículo 11.- Son órganos de gobierno y de administración del COBAQ, los siguientes: I. La Junta Directiva; y II. La Dirección General.¹⁷

Artículo 14. La Junta Directiva es la máxima autoridad y órgano de gobierno del COBAQ y estará integrada de la siguiente manera:

I. Un Presidente, que será el titular de la Secretaría de Educación del Estado;

II. Los siguientes Vocales:

a) El titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado.

b) El titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado.

c) Dos representantes de la Secretaría de Educación Pública; y

III. Un Secretario Ejecutivo, que será el Director General del COBAQ.

Los miembros de la Junta Directiva tendrán voz y voto en las sesiones de dicho órgano, excepto el Secretario Ejecutivo, quien sólo contará con voz.

¹⁶ Artículo 4 de la Ley Orgánica del COBAQ. 2019.

¹⁷ Artículo 11 de la Ley Orgánica del COBAQ. 2019.

La Junta sesionará válidamente si asiste el Presidente y cuando menos tres de los miembros. Sus acuerdos serán tomados por mayoría simple; tratándose de empate, el presidente tendrá voto de calidad.¹⁸

Visto lo anterior, es claro que ya podemos ubicar cabalmente el tema de la Descentralización Administrativa y particularmente, el de los Organismos Descentralizados, donde en el ámbito del Estado de Querétaro, encontramos de forma específica al COBAQ, ente respecto del cual focalizaremos nuestro estudio en términos de sus obligaciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, circunstancia que abordaremos más adelante.

¹⁸ Ídem.

CAPITULO II

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO Y EN QUERÉTARO

2.1. La Transparencia y el Acceso a la Información Pública.

En México la transparencia y acceso a la información pública, en los últimos años representa un tema importante en las prioridades del Gobierno, y que desde su incorporación al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se ha trazado un camino más abierto hacia las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), con el propósito de que los ciudadanos puedan tener acceso de una manera más rápida a la información pública, en manos de cualquier organismo de la Administración Pública.

Es importante destacar, que para la presente investigación, la transparencia y el acceso a la información las analizaremos como una Política Pública. Entiéndase por Política Pública, la acción que tiene por objetivo resolver una problemática de la sociedad mediante el establecimiento de estrategias y mecanismos que el propio gobierno determina.

Por lo cual Comenzaremos por definir qué es transparencia y qué es acceso a la información pública. Según Aguilar: “Transparencia es una práctica o instrumento, que utilizan los organismos para publicar o volver publico cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones”¹⁹

Por su parte, Vergara dice: “La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público”²⁰

¹⁹ AGUILAR, R.J.A, Transparencia y Democracia, claves para un concierto”, cuadernos de transparencia núm. 10, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p.11, en MORALES Tostado, María del Carmen. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública”, Jorale Editores, México, 2015, p. 30.

²⁰ VERGARA, R, La transparencia como problema, cuadernos de transparencia núm 5, 5ª edición, México, IFAI, 2008, p.17, en MORALES Tostado, María del Carmen. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública” Jorale Editores, México, 2015, p. 31.

Para efectos de la primera definición, el término práctica se refiere al hecho de que la información de las organizaciones públicas, sea vista y conocida por todos los ciudadanos. Además, es un instrumento que tiene como propósito garantizar que las cosas ocurran respetando las normas y leyes existentes.

Ahora bien, el concepto de Acceso a la Información es definido por Luna como: “un derecho fundamental que se inserta dentro del estudio de los derechos humanos y las garantías constitucionales”²¹

Por su parte Villanueva, amplía esta definición y plantea que el derecho de acceso a la información puede definirse como:

El conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el estado, los medios de comunicación y la sociedad; pero en estricto sentido, es la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática²²

Analizadas estas definiciones de acceso a la información, naturalmente que es una obligación del Estado permitir a cualquier ciudadano acceder a la información pública que está en su poder, además de que es una herramienta para el combate a la corrupción, los ciudadanos pueden solicitar información, la cual está contenida en documentos que generen las instituciones de la Administración Pública como: expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, acuerdos, contratos, convenios, estadísticas, etc.

Ahora bien, analicemos por qué el acceso a la información es considerado como un derecho humano; en este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamo en el año de 1948 la Declaración Universal de los Derechos

²¹ LUNA, P.I., Movimiento social del derecho de acceso a la información en México, Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, 2009, p.26, en MORALES Tostado, María del Carmen. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública”, Jorale Editores, México, 2015, p. 45.

²² VILLANUEVA, E., Derecho de la información, México, Porrúa-Cámara de Diputados-Universidad de Guadalajara, 2006, p. 68, en MORALES Tostado, María del Carmen. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública”, Jorale Editores, México, 2015, p. 45.

Humanos, documento que fue elaborado por representantes de todos los países que al igual que México, integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En dicho documento se plasmaron por primera vez los derechos humanos, mismos que deben garantizarse por todas las naciones.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todos los países miembros de la ONU, deben esforzarse y promover, mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y aseguren por medidas progresivas de carácter Nacional e Internacional su reconocimiento y aplicación, universales y efectivas. Respecto al tema que nos ocupa de acceso a la información, ésta declaración señala este derecho en su artículo 19 que a la letra dice lo siguiente: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”²³

Es importante que mencionemos que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, sexo, color, religión o lengua. Además los derechos humanos como fueron plasmados y acordados entre los países de la ONU, al ser parte de tratados Internacionales, se establecen las obligaciones que tienen las naciones y que independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales deben de respetar, promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos. Así mismo, cuando se ratifican tratados Internacionales de derechos humanos, los países se comprometen a poner en práctica las medidas y Leyes Nacionales que los protejan.

En México, el organismo que se encarga de la protección de los derechos humanos, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), considerado como Organismo Constitucional Autónomo, cuyo surgimiento en gran medida se derivó de los tratados Internacionales y de las obligaciones por promover y proteger los derechos humanos, que tienen y corresponden a todas las personas por igual.

²³ Declaración Universal de los Derechos Humanos.

LA CNDH, hoy en día pugna como tal el Derecho de Acceso a la Información, el cual obliga al Estado a garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea oral, escrita, en medios electrónicos o informáticos.

El acceso a la información, sin lugar a dudas es un Derecho Humano Universal sin restricciones, jurídicamente avalado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes que regulan la materia, que más adelante revisaremos. Ahora bien, respecto a la Transparencia podemos decir que no tiene fronteras, con la limitación de la información de la vida privada, datos personales de los servidores públicos y demás que establezca la Ley.

El derecho de acceso a la información, representa una oportunidad para influir en gran medida en las decisiones del gobierno y de contar con instituciones de la Administración Pública, más responsables y transparentes.

Analizados los conceptos, podemos concluir que Transparencia y Acceso a la Información son dos cosas diferentes, sin embargo se compaginan una con la otra, la primera es la práctica para dar a conocer la información pública a los ciudadanos, y el acceso a la información se refiere a las normas y disposiciones legales que permiten acceder a información pública, además el acceso a la información constituye una herramienta esencial para hacer realidad el principio de transparencia en la Administración Pública y mejorar la democracia.

Por lo anterior podemos decir que la transparencia y acceso a la información van de la mano como una Política Pública para garantizar el buen desempeño de los servidores públicos al servicio de las instituciones que forman parte de la Administración Pública y en general de todo el gobierno.

Finalmente, la transparencia y el acceso a la información se sustentan en tres pilares fundamentales que señalan María Luisa Hernández y Juan Pablo Álvarez:

- I. La obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información, que les permita tener conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos.
- II. El derecho de los particulares de solicitar información a los sujetos obligados a través de un procedimiento administrativo simple.
- III. La creación de instituciones imparciales para la aplicación de la Ley en materia.²⁴

En este contexto, podemos mencionar que las principales características del acceso a la información pública son:

- Es un Derecho Humano Universal.
- La información pública le pertenece a los ciudadanos.
- Fomenta la participación ciudadana, en el ejercicio democrático.
- Fortalece la transparencia y la rendición de cuentas.
- Fomenta el combate a la corrupción.

A través del tiempo y de una serie de reformas Constitucionales en México, permitieron sentar bases firmes para contar hoy en día con un marco normativo e instituciones que promuevan y protejan los derechos humanos, así como garantizar la transparencia en las acciones del gobierno.

Revisemos los antecedentes más importantes que se dieron en nuestro país, luego de haber sido proclamada la Declaración Universal de los Derechos Humanos a nivel internacional.

En México, el primer antecedente que se tiene en materia de Transparencia data de 1977, cuando se incorpora al artículo 6 constitucional, la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, con ello se asegura el sustento a este derecho, que su buscaba que la ciudadanía este más enterada de las decisiones y actos del Gobierno, sin embargo no se realizó ninguna reglamentación de acceso a la información.

Años después, en 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el derecho a la información pública señalado en la reforma de 1977,

²⁴ HERNÁNDEZ Chávez, María Luisa y ALVAREZ Enríquez, Juan Pablo, La transparencia y el derecho de acceso a la información en México, Tirant lo Blanch, México, 2015, p. 21.

debe estar vinculado con el derecho a conocer la verdad y exige que las autoridades se abstengan de dar a la ciudadanía información incompleta o falsa.

A principios del 2001, se llevó a cabo en la ciudad de Oaxaca el seminario nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, en el que participaron diversas agrupaciones privadas y de la sociedad civil, producto de ese seminario surge el denominado grupo Oaxaca, integrado por activistas y académicos, cuyo objetivo fue el de posicionar el Derecho a la Información en la Agenda de la Política Nacional. Como consecuencia, el Gobierno Federal presenta a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En junio del 2002, se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, incluyéndose la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), constituyéndose como el Órgano Garante de este derecho, que obliga a los servidores públicos a proporcionar la información que soliciten los ciudadanos, y desde luego se establecieron las bases de apertura a la información gubernamental en el ámbito federal. Es importante mencionar que en gran medida de que esto sucediera, fue derivado de compromisos con organizaciones internacionales de las que México forma parte como la ONU, UNESCO y OCDE principalmente. Por lo anterior, podemos decir, que a partir de estos años México, acelera en el camino hacia el tema de transparencia y acceso a la información.

En el año 2007 se adicionó un segundo párrafo a la Constitución, en el que se estableció los principios básicos del derecho de acceso a la información, por los que se deben regir la Federación y los Estados. Esta reforma busca fortalecer el derecho de acceso a la información, para que toda persona pueda contar con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública a fin de evaluar el desempeño de la acción gubernamental.

En este mismo año, se incluye el tema de transparencia en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), dentro del Eje 5, “Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable”, contemplándose en este eje estrategias para promover y garantizar la

transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales en los tres ámbitos de gobierno.

En el año 2013, se reforma nuevamente el artículo 6 Constitucional, ampliándose el derecho a la información en sus vertientes de acceso a Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

En el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), dentro de la estrategia transversal de “Gobierno cercano y moderno” se estipula la importancia del Gobierno de contar con mecanismos de evaluación que mejoren el desempeño, que optimice el uso de recursos en tramites gubernamentales utilizando nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, razón por lo que se adecuaron reglas y lineamientos que permitan a los funcionarios públicos cumplir con las obligaciones de transparencia.

En 2014 una nueva reforma al artículo 6 Constitucional, no sólo se refuerza el Derecho Humano de Acceso a la Información, sino que también otorga a los particulares un nuevo marco legal para este derecho. Así mismo dota al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de atribuciones, como órgano de supervisión y máxima autoridad en materia de transparencia, en todo el territorio nacional y para todos los sujetos obligados.

En mayo de 2015 se publicó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual nos rige hasta nuestros días, y es una obligación su aplicación para todos los organismos de la Administración Pública en sus tres ámbitos (Federal, Estatal y Municipal). Esta Ley, además contempla la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Así mismo establece que los organismos garantes deben de ser autónomos, especializados y colegiados. A partir de la publicación de esta Ley, las entidades federativas comenzaron a realizar adecuaciones en materia de transparencia.

En el caso del Estado de Querétaro, la Constitución Política del Estado, en su artículo 2, señala que toda persona gozará de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes federales, la propia constitución del estado y las leyes que de ella emanen. Además expresa que toda persona tiene derecho a estar informada.

En septiembre de 2002, se publicó la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, lo cual fue un logro muy importante en materia de transparencia, pues señalaba que la población tiene derecho a estar informada. En esta Ley se aprecian principios básicos, tales como:

- Obligatoriedad por parte de los servidores públicos.
- Todos los servidores públicos están obligados a conocer la información pública del área de su competencia y a exponerla.
- Gratuidad de la información.
- Sencillez en el procedimiento de petición.
- Contar con un sistema de impugnaciones y sanciones.

Una vez que se aprobó la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro, se instaló la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG) en el año 2003.

En el año de 2015, entró en vigor la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, la que actualmente nos rige, la cual es de observancia general y obligatoria en todo el territorio del Estado de Querétaro.

2.2 Los Organismos Constitucionales Autónomos: INAI, INFOQRO.

Los Organismos Constitucionales Autónomos son aquellos establecidos en la constitución y que no se adscriben a ningún poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial), teniendo funciones independientes que han fortalecido marco Institucional Mexicano.

Los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo a la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u 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 sólo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder.

La existencia de los órganos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales, dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.²⁵

Estos organismos gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuentan con autonomía técnica y de gestión, no están sujetos jerárquicamente a ninguno de los tres poderes del Estado, sin embargo, si realizan una función específica del Estado.

Particularmente el tema que nos ocupa, el de transparencia y acceso a la información, las leyes de transparencia, identifican a los Organismos Constitucionales Autónomos como Organismos Garantes.

Artículo 37. Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.²⁶

Los Organismos Constitucionales Autónomos de los que hablaremos en este apartado son: el INAI (antes IFAI) es un organismo a nivel nacional, así como de INFOQRO (antes CEIG) organismo en el estado de Querétaro, ambos considerados

²⁵ Diccionario Jurídico. <http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/organo-constitucional-autonomo/> Recuperado el 28 de mayo de 2019.

²⁶ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2019.

Órganos Garantes en las competencias de transparencia y acceso a la información pública, por lo que están constituidos como instancias especializadas.

2.2.1 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Es un Organismo Constitucional Autónomo, creado por decreto presidencial, garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.

El INAI garantiza que cualquier autoridad de la administración pública en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato, entregue la información pública a los ciudadanos que la soliciten. Por lo que debe conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información de los sujetos obligados en materia de transparencia, es decir, cualquier organismo de la administración pública, o de los poderes legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, sindicatos que manejen información pública y ejerzan recursos públicos.

Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, esta Ley;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;
- III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;
- IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o

trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley;

- V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;
- VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;
- VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;
- IX. Suscribir convenios de colaboración con los Organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia;
- X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público, y
- XI. Las demás que le confieran esta Ley y otras disposiciones en la materia.²⁷

2.2.2 Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO).

Es un organismo constitucional, especializado e imparcial, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encarga de garantizar el ejercicio, disfrute, promoción, difusión e investigación del derecho de los gobernados para acceder a la información pública, en los términos de la Constitución Política del Estado de Querétaro y demás leyes aplicables.

Lo anterior quiere decir que es un organismo cuya creación está respaldada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución del Estado de

²⁷ Ídem.

Querétaro, y en la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública. La Comisión se especializa en el tema del Acceso a la Información Pública y Transparencia, siendo imparcial en todo momento, emitiendo sus resoluciones de manera neutral y justa.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de Querétaro, en su artículo establece:

Artículo 33. La Comisión tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;
- II. Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo;
- III. Asesorar, procurar y defender a los particulares en sus peticiones de información pública;
- IV. Determinar, sobre la procedencia de las solicitudes de información; y, en su caso, ordenar a las entidades gubernamentales que proporcionen información a los solicitantes en los términos de la presente Ley;
- V. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en materia de solicitudes de información;
- VI. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones;
- VII. Emitir criterios para el cobro por los materiales utilizados en la entrega de la información, los que serán aplicables en caso de que la normatividad en materia de derechos de cada sujeto obligado no lo contemple;
- VIII. Capacitar a los servidores públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;
- IX. Organizar seminarios, cursos y talleres que difundan el conocimiento de la presente Ley;
- X. Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales de la población;
- XI. Suscribir convenios de colaboración en materia de transparencia y acceso a la información con los sujetos obligados o con particulares o sectores de la sociedad cuando sus actividades o productos resulten de interés público o relevancia social;

- XII. Suscribir convenios de colaboración con otros organismos garantes para el cumplimiento de sus atribuciones y promover mejores prácticas en la materia;
- XIII. Verificar que los sujetos obligados cuenten en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, con los formatos necesarios y accesibles en lenguas indígenas de mayor presencia en el Estado y, de ser posible, sean sustanciados y atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los ajustes razonables necesarios para personas con discapacidad;
- XIV. Verificar que los sujetos obligados implementen condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;
- XV. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales;
- XVI. Fomentar la elaboración y publicación de estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de acceso a la información;
- XVII. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad de servidores públicos, por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley;
- XVIII. Determinar y ejecutar, según corresponda, las sanciones derivadas de la responsabilidad de los servidores públicos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;
- XIX. Fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;
- XX. Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental que permitan orientar las políticas internas en la materia,
- XXI. Aprobar y expedir el reglamento interior, el reglamento que instituya el servicio civil de carrera en la Comisión que contendrán las bases para la selección, permanencia, promoción, capacitación y actualización de su personal demás normas internas necesarias para su funcionamiento

- XXII. Promover, en los medios de comunicación social de la Entidad, la difusión permanente del derecho a la información; y
- XXIII. Las demás que les confieran esta ley y otras disposiciones aplicables.²⁸

2.3 Cómo Está Regulada La Transparencia y El Acceso a la Información Pública en México y en Querétaro.

Fundamentalmente, la Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública, está regulada con base a tres documentos normativos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.

En conjunto estas Leyes integran el marco jurídico, además promueven los mecanismos prácticos basados en Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como: la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (INFOMEX).

En México, la regulación se establece desde la Ley Suprema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en el artículo 6, establece con claridad que el derecho a la información será garantizado por el Estado, y precisa el los párrafos segundo y tercero lo siguiente:

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

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.²⁹

²⁸ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. 2019.

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2019.

El alcance de la Constitución en principio es que, se formaliza el derecho de acceso a la información, el cual forma parte de los Derechos Humanos, garantiza que toda persona tenga acceso gratuito a la información pública y expresa también que:

- Se establecerán mecanismos de acceso a la información.
- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información pública.
- La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

En este contexto, debemos recordar que las políticas públicas se ven reflejadas en una Ley, Norma, Plan o Programa, que es precisamente lo que le da forma, luego entonces la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es la que va a regular esta materia en sus tres ámbitos (Federal, Estatal y Municipal). Ésta Ley tiene por objeto establecer los principios, los mecanismos y los procedimientos para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información.

En su artículo 70, la Ley en comento establece las obligaciones en materia de transparencia que tienen los organismos de la administración pública, considerados como sujetos obligados, es decir, que tienen la obligación de mantener actualizada la información pública, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda.

A manera de resumen, las obligaciones más comunes para los sujetos obligados son: marco normativo, estructura orgánica, salarios de servidores públicos, información financiera, licitaciones, padrón de proveedores, estadísticas, informes,

bienes muebles e inmuebles, las condiciones generales de trabajo, concesiones, convenios y contratos por citar algunas.

Ahora bien las características que establece esta Ley para regular la materia son:

- a) Reconoce al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como Organismo Garante, con autonomía constitucional, especializado en la materia de transparencia. Además reconoce como organismos garantes a los que establezcan las entidades federativas como autónomos para la materia, en el caso de Querétaro es la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO)
- b) Existe una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), administrada por los organismos garantes, la cual explicaremos a detalle más adelante.
- c) Los sujetos obligados en materia de transparencia deberán contar con una Unidad de Transparencia, cuyas funciones explicaremos más adelante.
- d) En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por un número impar. Cuya principal función es determinar si la información que solicitan es clasificada como reservada o confidencial.
- e) Establece la integración del Sistema Nacional de Transparencia, cuyas funciones son, establecer lineamientos, indicadores, estrategias que permitan cumplir los objetivos de la Ley General.
- f) Establece el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información, INFOMEX.

En lo que corresponde al estado de Querétaro, en materia de Transparencia y Acceso a la Información, se regula a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, la cual es de observancia general y obligatoria en todo el territorio del Estado de Querétaro.

Al igual que la Ley General, esta Ley Estatal establece obligaciones comunes de transparencia, que deberá dar a conocer a través de un portal de internet. Establece su artículo 66, las principales obligaciones que tienen los organismos de la Administración Pública, es decir, la información pública que deberán mantener

actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información.

Prácticamente las obligaciones más comunes, son las mismas que señala la Ley General, es decir, marco normativo, estructura orgánica, salarios de servidores públicos, información financiera, licitaciones, padrón de proveedores, estadísticas, informes, bienes muebles e inmuebles, las condiciones generales de trabajo, concesiones, convenios y contratos por citar algunas.

Dentro las características que señalan dentro del contenido de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Querétaro para regular la materia destacan las siguientes:

- I. El Órgano Garante es la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO), considerado como un organismo autónomo, independiente e imparcial, responsable de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- II. Cada sujeto obligado, establecerá un Comité de Transparencia y adoptará sus resoluciones por mayoría de votos.
- III. Cada sujeto obligado, contará con una Unidad de Transparencia.- Unidad administrativa establecida mediante disposiciones de carácter general, facultadas para recibir peticiones, gestionar y proporcionar información pública a los particulares.
- IV. La integración de un Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública de transparencia y acceso a la información.
- V. Se integra una Plataforma Electrónica Estatal Homologada de Transparencia, la cual permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones para los sujetos obligados con el fin de estandarizar los procesos y la simplicidad del uso, en materia de transparencia, la cual está incorporada a la Plataforma Nacional de Transparencia.
- VI. Contar con el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información, INFOMEX

Como una conclusión del cómo está regulada la Política Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública para efectos de este trabajo, básicamente nos ceñimos a las dos Leyes: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, donde es claro que prácticamente la Ley Estatal está armonizada con la Ley General, estableciendo ambas los mecanismos o herramientas que a través de Internet y de Tecnologías de la Información para garantizar el Derecho de Acceso a la Información y eliminando así mucho proceso burocrático. Esto indudablemente, representa una nueva forma de organización para los organismos de la Administración Pública, considerados como Sujetos Obligados en materia de transparencia.

Ahora bien, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y el Sistema INFOMEX, que analizaremos a continuación, han venido a transformar a la administración pública en México, puesto que se trata de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), utilizadas como una estrategia para un gobierno abierto y transparente.

Ambas plataformas o herramientas requieren el uso de internet para suministrar la información pública de oficio y aquella información que solicite el ciudadano mediante una solicitud, y que hoy en día se ha convertido en una práctica común, por ello queda establecido el Gobierno Electrónico, y que obliga al propio gobierno precisamente que el uso de las TIC debe ser mayor cada día, al considerar su eficiencia y bajo costo.

El uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación contribuye, en gran medida, al cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, toda vez que es una herramienta que facilita la organización, clasificación y la conservación de documentos, y permite acceder a ellos de manera rápida.³⁰

³⁰ MORALES Tostado, María del Carmen. “Transparencia y derecho de acceso a la información pública”, Jorale Editores, México, 2015, p. 118.

Fue a finales de 2015, que México comienza a impulsar fuertemente las TIC en materia de transparencia, para con ello fortalecer el combate a la corrupción.

2.3.1 Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)

La Ley General de Transparencia prevé la implementación y funcionamiento de una plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas para los Sujetos Obligados y Órganos Garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional de Transparencia.

La PNT, es un sistema electrónico con la capacidad de coordinar los trabajos de todos los organismos garantes del derecho de acceso a la información, recabando toda la información generada por los Sujetos Obligados en un sólo lugar, y por supuesto, es un medio hoy en día en el que todos los ciudadanos interesados puedan acceder de forma sencilla a la información pública.

Artículo 49. Los Organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.³¹

Naturalmente dicha plataforma es una TIC, que funciona a través de internet, puesta en marcha en 2016 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, para uso de los ciudadanos, todos los sujetos obligados y todos los Órganos Garantes del país. Esta plataforma cuenta con lo siguiente:

- Un sistema para realizar solicitudes de acceso a la información.

³¹ Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública. 2019.

- Funciona como un sistema de comunicación entre los Organismos Garantes y Sujetos Obligados.
- Un Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia, siendo éste en el que, todos los Sujetos Obligados, almacenan su información de oficio en materia de transparencia.
- Catálogo de Obligaciones de Transparencia (todas las señaladas en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública, y todas las señaladas en el artículo 66 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro)

Finalmente la PNT, permite ejercer de forma homogénea el Derecho de Acceso a la Información en todo México, estandarizando muchos de los procedimientos para lograr sus objetivos.

2.3.2 Sistema INFOMEX

Es una Plataforma Nacional de Solicitudes de Acceso a la Información Pública, que comenzó a operar a finales de 2008, cuyo objetivo es unificar el acceso electrónico a la información pública. Este sistema ofrece el uso de un Formulario Electrónico que facilita a los ciudadanos, realizar solicitudes de información y al mismo tiempo recibir la respuesta.

¿Qué es el INFOMEX Gobierno Federal? Es el nuevo sistema para solicitar información al Gobierno Federal, a las más de 230 instituciones del Poder Ejecutivo Federal.³²

Este sistema permite en gran medida mejorar el proceso de atención de solicitudes de información, proponer alternativas de solución, considerado también como una herramienta TIC.

A diferencia de la PNT, todos los ciudadanos que requieran realizar una solicitud de acceso a la información, deben de registrarse con usuario y contraseña.

³² INAI, Infomex, http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/materiales/respuestas_a_preguntas_frecuentes_sobre_infomex.pdf Recuperado el 28 de mayo de 2019.

2.3.3 Unidades de Transparencia de los Sujetos Obligados

Son las encargadas de recabar y difundir la información relacionada a las obligaciones de transparencia, y deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el Derecho de Acceso a la Información mediante solicitudes de información y deberá apoyar al solicitante en la elaboración de las mismas.

Artículo 45. Para la atención de las solicitudes de información, los sujetos obligados deberán contar con una instancia administrativa denominada Unidad de Transparencia; la cual será responsable de hacer los requerimientos de la información solicitada a las dependencias y las notificaciones necesarias a la ciudadanía, verificando en cada caso que la información no sea considerada como reservada o confidencial.³³

Respecto al procedimiento de solicitud de información, cualquier persona por sí misma, podrá presentar solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia del Sujeto Obligado, a través de la Plataforma Estatal, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o por cualquier medio aprobado por el Sistema Estatal.

Ahora bien, si se trata de solicitudes de acceso a información formuladas mediante la Plataforma Nacional, se asignará automáticamente un número de folio, con el que los solicitantes podrán dar seguimiento a sus requerimientos. En los demás casos, la Unidad de Transparencia tendrá que registrar y capturar la solicitud de acceso en la Plataforma Nacional y deberá enviar el acuse de recibo al solicitante, en el que se indique la fecha de recepción, el folio que corresponda y los plazos de respuesta aplicables. Para presentar una solicitud se atenderá lo siguiente:

³³ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. 2019

Artículo 119. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:

- I. Nombre del solicitante y tratándose de personas morales la denominación y el nombre y datos generales de su representante legal.
- II. Domicilio o medio para recibir notificaciones.
- III. La descripción clara y precisa de la información solicitada.
- IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización. y
- V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.³⁴

Las Unidades de Transparencia deberán garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada, y lo más importante deben de cuidar cumplir con los plazos de entrega de información.

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

- I. Recabar y difundir la información a que se refieren los Capítulos II, III, IV y V del Título Quinto de esta Ley, así como la correspondiente de la Ley Federal y de las Entidades Federativas y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente, conforme la normatividad aplicable;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- V. Efectuar las notificaciones a los solicitantes;

³⁴ Ídem.

- VI. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;
- VII. Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;
- IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- X. Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;
- XI. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y
- XII. Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.³⁵

2.4. Cómo Afecta el tema a los Organismos Descentralizados, como el COBAQ.

En el primer capítulo de la presente investigación, analizamos que los Organismos Descentralizados forman parte de la Administración Pública Paraestatal, tanto en el ámbito Federal como en el Estatal. Así mismo, establecimos que el COBAQ, es un Organismo Descentralizado, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

Igualmente debemos señalar que tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro establecen que todas las instituciones de la Administración Pública, entre ellos los Organismos Descentralizados como el COBAQ, son considerados por estas Leyes como Sujetos Obligados en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que debe de atender las obligaciones establecidas en ellas. Por consiguiente debe poner a disposición de los ciudadanos los mecanismos establecidos por los Órganos Garantes, que en este caso es el INAI e INFOQRO.

³⁵ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2019.

Por lo anterior, el COBAQ como sujeto obligado, está integrado a las herramientas de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) que administra el Órgano Garante actualmente a través de internet, con el propósito de garantizar el Derecho de Acceso a la Información. Así que el COBAQ por conducto de su Unidad de Transparencia, debe en primer término ingresar la información pública denominada “Obligaciones de Transparencia” en línea, es decir, en la Plataforma Nacional de Transparencia de acuerdo a los lineamientos establecidos, dentro de los cuales se deberá de considerar los tiempos de conservación de la información y los períodos de actualización. Esta actividad deberá realizarla a través de la Unidad de Transparencia del COBAQ, de manera trimestral, por consiguiente se tiene un plazo de 30 días una vez concluido el trimestre para subir la información. A esta información se le conoce como información proactiva o de oficio, en otras palabras, información común para todos los Sujetos Obligados.

En segundo término, el COBAQ, cuenta con acceso a Sistema INFOMEX, mediante el cual recibe vía internet todo tipo de solicitudes de acceso a la información que solicita algún ciudadano, aquí se pueden suscitar 3 cosas:

1. Sí la información que solicita es pública, la Unidad de Transparencia, emite la contestación al ciudadano a través del mismo sistema INFOMEX, previo apoyo del área que corresponda dar contestación a la solicitud.
2. Sí la información que solicita el ciudadano, tiene carácter de reservada o confidencial, la Unidad de Transparencia turna al Comité de Transparencia para que determine lo conducente y estar en condiciones de dar una respuesta al ciudadano.
3. Sí la solicitud que realiza el ciudadano, es información común, es decir, corresponde a lo publicado en la PNT, la Unidad de Transparencia, debe de informar al ciudadano de qué manera tener acceso a ella.

Es importante que mencionemos, que el COBAQ al ser Sujeto Obligado en materia de Transparencia y Acceso a la Información, está obligado a transparentar y

permitir el acceso a su información en su poder, por consiguiente debe de cumplir las siguientes obligaciones:

Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:

- I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna;
- II. Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia;
- III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia;
- IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable;
- V. Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles;
- VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial;
- VII. Reportar a los Organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen;
- VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional;
- IX. Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos;
- X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los Organismos garantes;
- XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia;
- XII. Difundir proactivamente información de interés público;
- XIII. Dar atención a las recomendaciones de los Organismos garantes, y

XIV.Las demás que resulten de la normatividad aplicable.³⁶

Con lo anterior, damos cuenta de que el COBAQ, como Organismo Descentralizado del Estado de Querétaro, y siendo por ello un ente obligado en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, hoy en día participa en este mecanismo, sin embargo, su actuación en esta materia, reciente ciertos problemas que terminan afectando el trabajo cotidiano que se realiza en la Unidad de Transparencia, circunstancia que veremos en el capítulo siguiente.

³⁶ Ídem.

CAPITULO III

PROBLEMÁTICAS ACTUALES DEL COBAQ EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Descripción de las Problemáticas.

En el Capítulo II, se explicó que los Sujetos Obligados, entre ellos por supuesto el COBAQ, como organismo descentralizado del Estado de Querétaro debe de contar con una Unidad de Transparencia, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información como lo marca la Ley de Transparencia y acceso a la información pública del Estado de Querétaro.

Garantizar el acceso a la información y rendir cuentas a los ciudadanos, necesariamente requiere de una nueva forma de organización como ya se ha mencionado, haciendo uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), ello implica ordenar y clasificar la información que será publicada y aquella que requieran los ciudadanos.

Ahora bien a pesar de contar con una legislación más sólida en materia de transparencia y acceso a la información, es sumamente importante fortalecer el trabajo que realiza la Unidad de Transparencia, dado que existen problemáticas por resolver. A continuación vamos a exponer las problemáticas que tiene el COBAQ, y consecuentemente los organismos descentralizados del estado de Querétaro. Asimismo presentaremos propuestas de mejora que buscan perfeccionar el trabajo que se realiza al interior de la Unidad de Transparencia del COBAQ, respecto de cada problemática.

3.1 Problemática. La Unidad de Transparencia del COBAQ, no cuenta con Estructura Orgánica mínima

En el año de 2016 conforme a lo dispuesto por los artículos 17, fracción VII y 45 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado de Querétaro, el COBAQ formaliza ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (INFOQRO), Órgano Garante en la

entidad, la apertura de la Unidad de Transparencia, y que desde entonces opera en las oficinas centrales, sin embargo, desde su apertura y hasta la fecha no cuenta con una estructura suficiente para llevar a cabo las obligaciones que establece la política pública de transparencia y acceso a la información, a través de la propia Ley.

Al no contar con una estructura mínima, la responsabilidad de la Unidad de Transparencia del COBAQ recae en la oficina de la Secretaría Técnica y el Titular de la Unidad de Transparencia es el propio Secretario Técnico, en consecuencia para esta oficina representa un trabajo adicional al establecido propiamente para la Secretaría Técnica, lo cual lleva indudablemente a una limitación para garantizar el derecho de acceso a la información, además de que se genera el riesgo de no cumplir con las atribuciones y las obligaciones que esta tiene. Revisemos que atribuciones tiene la Unidad de Transparencia:

Artículo 46. Las Unidades de Transparencia, gozaran de autonomía de gestión y tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Verificar que las dependencias, entidades o unidades administrativas del sujeto obligado difundan y actualicen, conforme la normatividad aplicable, la información pública a que se refiere la presente ley en su Título Quinto; (Ref. P.O. No. 33, 30-V-16)
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- V. Efectuar las notificaciones a los solicitantes;
- VI. Instituir, coordinar y supervisar, en términos de la presente Ley, las acciones, políticas y los procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información; (Ref. P.O. No. 33, 30-V-16)
- VII. Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

- VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados y cobros de reproducción y envío;
- IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- X. Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;
- XI. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables;
- XII. Promover a través de sus correspondientes sujetos obligados, acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en formatos accesibles o con ajustes razonables en lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente; y
- XIII. Determinar la procedencia de la ampliación de plazo de respuesta en las solicitudes de acceso a la información, así como la declaración de inexistencia de la información o de incompetencia de las dependencias, entidades o unidades administrativas de los sujetos obligados; (Ref. P.O. No. 33, 30-V-16)
- XIV. Intervenir en los recursos que prevé la presente ley; (Adición P.O. No.33, 30-V-16)
- XV. Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable. (Adición P.O. No.33, 30-V-16).³⁷

Ahora bien, la información de transparencia que obligatoriamente debe publicar la Unidad de Transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia, cada 3 meses está señalada en el artículo 66, que a la letra señala:

Artículo 66. Los sujetos obligados deberán publicar en el portal de internet referido, la información siguiente:

- I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, incluyendo leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, y otros análogos;

³⁷ Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Querétaro. 2019.

- II. Su estructura orgánica completa, en un formato que vincule cada área con las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público. Así también, deberá señalar, en su caso, a los prestadores de servicios profesionales; (Ref. P.O. No. 6, 25-I-16)
- III. Las atribuciones, metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;
- IV. Los indicadores que deban establecer relacionados con temas de interés público o trascendencia social conforme a sus funciones, deban establecer;
- V. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;
- VI. El directorio de los servidores públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente; o todos ellos, cuando se brinde atención al público; se manejen o apliquen recursos públicos; o se realicen actos de autoridad. Incluirá, al menos, nombre, cargo o nombramiento, nivel del puesto, fecha de alta, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficial.
- VII. Los tabuladores de remuneraciones, que deberán indicar la remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración; (Ref. P.O. No. 6, 25-I-16)
- VIII. Los tabuladores de los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente; (Ref. P.O. No. 6, 25-I-16)
- IX. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa; (Ref. P.O. No. 6, 25-I-16)
- X. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;
- XI. La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello;

- XII. El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener información;
- XIII. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;
- XIV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:
- a. Área.
 - b. Denominación del programa.
 - c. Periodo de vigencia.
 - d. Diseño, objetivos y alcances.
 - e. Metas físicas.
 - f. Población beneficiada estimada.
 - g. Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal.
 - h. Requisitos y procedimientos de acceso.
 - i. Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana.
 - j. Mecanismos de exigibilidad.
 - k. Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones.
 - l. Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo.
 - m. Formas de participación social.
 - n. Articulación con otros programas sociales.
 - o. Reglas de operación o su equivalente.
 - p. Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas.
 - q. Padrón de beneficiarios que contendrá: nombre o denominación social de las personas físicas y morales beneficiarias, el monto del recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo.
- XV. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal, así como los recursos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos;
- XVI. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado; así como, en su caso, las

- sanciones administrativas de que haya sido objeto; (Ref. P.O. No. 6, 25-I-16)
- XVII. El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de la sanción y la disposición; (Ref. P.O. No. 6, 25-I-16)
- XVIII. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;
- XIX. Los trámites que ofrecen, sus requisitos y formatos;
- XX. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;
- XXI. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;
- XXII. Los montos destinados a gastos de comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;
- XXIII. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen;
- XXIV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros; la información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable; el informe de la cuenta pública; y la aplicación de los fondos auxiliares especiales; (Ref. P.O. No. 6 25-I-16)
- XXV. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;
- XXVI. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones;
- XXVII. La información sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la versión pública del expediente respectivo y de los contratos celebrados.
- XXVIII. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;

- XXIX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones;
- XXX. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero
- XXXI. Padrón de proveedores y contratistas;
- XXXII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;
- XXXIII. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión o propiedad;
- XXXIV. Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;
- XXXV. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;
- XXXVI. Los mecanismos de participación ciudadana;
- XXXVII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
- XXXVIII. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;
- XXXIX. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;
- XL. Los estudios financiados con recursos públicos;
- XLI. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;
- XLII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;
- XLIII. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;
- XLIV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;
- XLV. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;
- XLVI. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en

tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente; y

XLVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.³⁸

Además de lo anterior, tomando en consideración el contenido de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, la Unidad de Transparencia debe de atender las siguientes responsabilidades:

- Emitir los lineamientos o normas, que deberán cumplir las unidades administrativas del COBAQ.
- Capacitar y actualizar, de forma permanente a los servidores públicos, en materia del derecho de acceso a la información.
- Actualizar en la Plataforma Nacional de Transparencia, las obligaciones de transparencia.
- Tener un portal en internet, en cuya página de inicio habrá una indicación claramente visible con la leyenda “Transparencia”, que contenga la información pública.
- Vigilar que el COBAQ cumpla con las disposiciones y obligaciones legales en materia de transparencia.
- Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable.
- Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial.
- Reportar a la Comisión de Transparencia y Acceso a la información del Estado de Querétaro sobre las acciones que realiza el COBAQ, así como los informes de solicitudes de acceso a la información.

³⁸ Ídem.

- Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Órganos Garantes.
- Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia y el sistema INFOMEX.

Bajo este cúmulo de funciones que debe de cumplir la Unidad de Transparencia, y en la que los plazos son un factor primordial que debe de cuidar para evitar sanciones, resulta necesario analizar una alternativa que permita cumplir con las exigencias actuales.

3.1.1 Propuesta de mejora. Dotar de una estructura orgánica mínima a la Unidad de Transparencia del COBAQ.

Con el propósito de fortalecer a la Unidad de Transparencia del COBAQ, en la presente propuesta, comenzaremos citando a Majone:

Aun cuando el objetivo principal de la ley de transparencia no era que se llevará a cabo una reforma administrativa, el hecho es que esta se tiene que realizar aunque sea por un método indirecto que, en muchas ocasiones produce mejores resultados, que los métodos directos, sobre todo en el campo de las políticas en que las estrategias de cambio institucional dan resultados más eficientes y valiosos si se utilizan como métodos de producción indirectos ³⁹

Esta cita la podemos explicar de la siguiente manera, la política pública de transparencia y acceso a la información fue pensada en establecer la ley como tal, el marco jurídico que regula las actividades de transparencia, los mecanismos de TIC como la Plataforma Nacional de Transparencia, el Sistema INFOMEX, así como las actividades propias de la Unidad de Transparencia de los Sujetos Obligados, esto lo podemos apreciar como el método directo que menciona Majone, y el método

³⁹ MAJONE, Giandomenico, "Los usos del análisis de las políticas", en la hechura de las políticas, Miguel Angel Porrua, Colección Antologías de Política Pública, 1992, en ZALDIVAR, Angel Trinidad, La Transparencia y el acceso a la información pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Miguel Angel Porrua, México, 2006, p. 129

indirecto es la reforma administrativa, en otras palabras, dotar de una estructura orgánica mínima a la Unidad de Transparencia, traerá mejores resultados para el COBAQ.

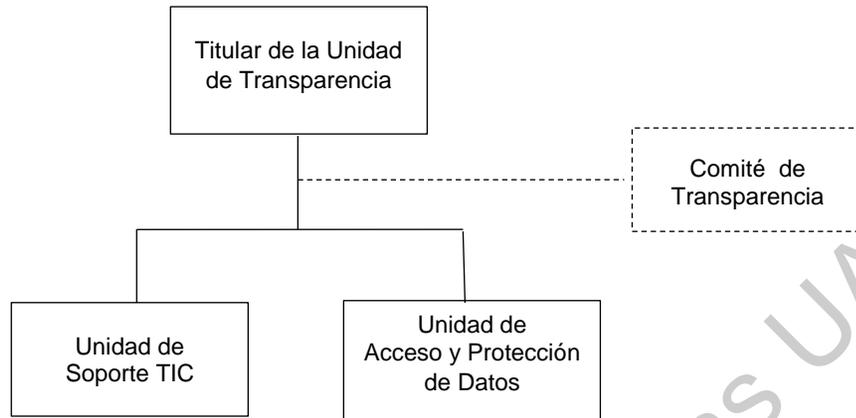
Basamos también esta propuesta, bajo los principios de Imparcialidad y el de Autonomía. En cuanto al primero, el COBAQ como sujeto obligado de transparencia, no puede ser juez y parte, pues como ya mencionamos las funciones de la Unidad de Transparencia recaen en la oficina de Secretaría Técnica, esta es una instancia interna y no una instancia externa, se requiere una instancia totalmente imparcial e independiente; respecto al principio de Autonomía, porque la Unidad de Transparencia tiene por si sola un cúmulo de responsabilidades que cumplir y que como tal la facultad de ejercerlas recae en ella, lo que sin duda representa un gran reto.

La Unidad de Transparencia, debe ser un tercero independiente, que lleve a cabo con absoluta libertad todas las funciones determinadas en la ley y que resuelva las controversias en materia de transparencia y acceso a la información que pudieran suscitarse entre los ciudadanos y el COBAQ como sujeto obligado.

Ciertamente la Ley establece que las Unidades de Transparencia tendrán un titular de la unidad, pero no así una estructura, por lo que consideramos necesario proponer la siguiente estructura mínima con la que debe de contar la Unidad de Transparencia del COBAQ:

- Una Unidad de Soporte TIC.- Responsable del soporte y actualizaciones de las tecnologías de información y comunicación (Plataforma Nacional de Transparencia, sistema INFOMEX).
- Una Unidad de Acceso y Protección de Datos.- Responsable de dar seguimiento a las obligaciones de transparencia, solicitudes y recursos de acceso a la información, así como de establecer mecanismos de tratamiento de datos personales y garantizar los derechos ARCO.

Estas dos unidades técnicamente conformarían la estructura mínima de la Unidad de Transparencia, veamos en el organigrama la representación gráfica:



Con esta propuesta de estructura se podrán atender todas las responsabilidades previamente señaladas y que están consignadas en la ley, desde la elaboración de los lineamientos que regirán al sujeto obligado en materia de transparencia hasta la capacitación constante a los funcionarios del COBAQ en materia de transparencia, en este sentido el COBAQ podrá desarrollar convenios de colaboración con el propio órgano garante u otras instituciones en el ámbito de transparencia, de manera tal que se lleven a cabo talleres, seminarios, conferencias, etc. que promuevan el derecho de acceso a la información pública. Además, se estará previniendo para que el COBAQ no sea sancionado por incumplimiento, pues se dará atención en tiempo y forma con la actualización de la información, así como con los plazos de acceso a la información que están establecidos para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información formuladas por los ciudadanos o la propia autoridad.

3.2 Problemática. Incumplimiento con la Ley de Archivos del Estado de Querétaro.

El COBAQ, a lo largo de 35 años de existencia, ha crecido demasiado, con una estructura orgánica muy grande, en consecuencia la generación de información ha incrementado de forma alarmante en la presente década, sin contar con mecanismos de clasificación bien definidos origina que se tengan archivos endebles en cuanto a su manejo y disponibilidad, lo que ocasiona un problema para encontrar la información en tiempo y forma ante alguna solicitud de información, pero que

además lo preocupante es que pasan y pasan los años, y no se ha generado un programa para organizar la información existente tanto en las oficinas centrales, como en los diferentes planteles.

Ahora bien, ¿porque es importante el manejo y tratamiento de archivos?, simplemente estamos hablando de que es el principal insumo para que se pueda cumplir con la política pública de transparencia y acceso a la información, ya que si no existen archivos no hay forma de obtener y revisar documentos, y cuando los hay, como es el caso de COBAQ, de poco sirve esto, pues no se tiene una organización adecuada de ellos, para que sean fácilmente identificados, en consecuencia se da un incumplimiento con la Ley de Archivos del Estado de Querétaro. De acuerdo con Max Weber.

La administración moderna se basa en documentos (expedientes o archivos) que deben conservarse como borradores, proyectos, minutas, en forma original o definitiva. De hecho debe regir el principio de atenerse al expediente aun allí donde las declaraciones orales sean regla. Para él, los expedientes o archivos constituyen, cada día más dentro de las esferas pública y privada, el fundamento de toda organización.⁴⁰

Rescatando lo que dice Weber, es de suma importancia conservar los archivos desde proyectos y borradores, circunstancia que hace visible que el COBAQ tiene un atraso muy grande en esta materia, por lo tanto resulta necesario que se regule lo antes posible la organización de archivos.

La falta de una cultura de generación de archivos trasciende y puede afectar en gran medida al cumplimiento del derecho de acceso a la información, solo por citar un ejemplo: en cuanto a los plazos que tiene el COBAQ para dar contestación a una solicitud de acceso a la información, la normativa establece 20 días hábiles, esto

⁴⁰ WEBER, Max, "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México, 1999, en ZALDIVAR, Ángel Trinidad, La Transparencia y el acceso a la información pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 131

se convierte en un verdadero reto para contestar en dicho plazo, pues en ocasiones no se tiene de primera mano la información, y no nos referimos a que no se tenga, sino por falta de una adecuada organización de la misma.

Ante esta problemática, que no es única del COBAQ, sino de la mayoría de los órganos de la administración pública, el Gobierno a través del Poder Legislativo, con el propósito de regular la materia de archivos, establecen la Ley de Archivos del Estado de Querétaro, cuya publicación reciente data de octubre de 2018, y que en su primer artículo establece:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto normar, ordenar y coordinar la administración de los procesos de archivo, respecto de la información que se genere por los Poderes del Estado, los municipios, las entidades paraestatales y paramunicipales, los órganos constitucionales autónomos, los organismos descentralizados y los demás entes públicos y privados que, por su función o actividad, generen o resguarden documentos que deban formar parte del archivo del Estado. Se declara de interés público la generación, organización, administración, preservación, conservación y difusión de los documentos que constituyen la memoria de la administración pública y el patrimonio histórico y cultural de la Entidad.⁴¹

Está claro que el COBAQ, al ser un organismo descentralizado debe de cumplir con la atención a esta normativa, y que de manera directa coadyuvará a la materia de transparencia y acceso a la información.

Finalmente debemos de reconocer, que esta función de archivos implica ordenar, clasificar, resguardar y organizar, la cual es considerada poco importante, poco remunerada y poco capacitada, quizás por ser el nivel más bajo de las actividades administrativas dentro de la estructura orgánica.

⁴¹ Ley de Archivos del Estado de Querétaro. 2019.

3.2.1 Propuesta de Mejora. Diseñar un “Sistema Institucional de Archivos”.

Trabajar en una cultura de archivo con todos los funcionarios del COBAQ resulta por demás importante, y más aún, pues la Ley de Archivos del Estado de Querétaro, representa una oportunidad para avanzar en el camino de la transparencia y acceso a la información, por lo que esta propuesta la basamos en primer término en la citada ley que establece:

Artículo 42. Los titulares de las entidades públicas, deberán asegurarse de que, con la asesoría y el apoyo de los comités técnicos de las unidades de concentración que les corresponda, se elaboren los instrumentos que propicien la organización, conservación, localización expedita, valoración y transferencia oportuna de los documentos que obren en sus archivos de trámite, que serán cuando menos:

- I. Catálogo de vigencia de documentos;
- II. Cuadro general de clasificación archivística; y
- III. Inventarios documentales.

Artículo 43. El catálogo de vigencia de documentos, que deberá registrarse ante la correspondiente unidad de concentración, servirá de base para la depuración de los documentos de trámite y de concentración. Se considera como tal, al registro que establece criterios sobre la conservación y vigencia de los documentos de archivo, plazos de conservación, vigencia documental, clasificación de reserva o confidencialidad y el destino final.

Artículo 44. El catálogo de vigencia de los documentos contendrá:

- I. La determinación de vida útil de la información;
- II. El valor legal, fiscal e histórico de cada documento; y
- III. Los criterios de valoración de cada uno de los puntos anteriores.

Artículo 45. El cuadro general de clasificación archivística, es el instrumento técnico y de consulta que refleja la estructura de un archivo, con base en las atribuciones de cada entidad gubernamental y su proceso de identificación y

organización sistemática de los documentos de archivo en categorías, de acuerdo con esquemas lógicos previamente establecidos, métodos y reglas determinados.

Tendrá una estructura de clasificación jerárquica, atendiendo a los siguientes niveles:

- I. Expediente: unidad formada por un conjunto de documentos recibidos, generados o administrados;
- II. Serie: corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma función o actividad administrativa y regulada por la misma norma o procedimiento;
- III. Sección: conjunto de series relacionadas entre sí, que corresponden al ejercicio de las atribuciones de cada dependencia de entidad gubernamental, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y
- IV. Fondo: conjunto de secciones de documentos que son producidos orgánicamente por la entidad gubernamental, con cuyo nombre se identifica.

Para la elaboración del cuadro general de clasificación archivística, deberá elaborarse un Inventario Documental como instrumento de consulta que describe las series documentales y expedientes de un archivo y que permite su localización, transferencia o baja.

Los sujetos obligados deberán indicar en las series documentales si se trata de documentos reservados o confidenciales. Adicionalmente, deberán generar y publicar en su portal de Internet, un índice por serie documental, el cual deberá actualizarse trimestralmente. En su caso, deberán indicar la clasificación por serie documental.⁴²

Con base en lo anterior, proponemos que se establezca lo antes posible un **Sistema Institucional de Archivos** al interior de COBAQ, cuyo objetivo principal sea el que toda la información (expedientes, proyectos, minutas, etc.) sea ordenada y clasificada conforme a lo dispuesto por la normativa. Con este sistema se fortalece el

⁴² Ley de Archivos del Estado de Querétaro. 2019.

derecho de acceso a la información. En este contexto, el sistema institucional de archivos además contará con:

- Una clasificación de carpetas de entrada y de salida, con documentos expedientados.
- Controles de conservación de los expedientes.
- Espacios físicos renovados para el resguardo de la información.
- Uso de las TIC, para la generación y respaldo de documentos electrónicos.

Basamos también nuestra propuesta bajo el Principio de Disponibilidad de Información, el cual se refiere a que exista actualización de sistemas de archivo y de gestión documental, sistematizar la generación y publicación de la información de manera completa, veraz, oportuna y comprensible, así como la promoción y fomento de una cultura de la información y el uso de sistemas de tecnología para que los ciudadanos consulten la información de manera directa, sencilla y rápida para garantizar de manera efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Con esta propuesta el COBAQ estará cumpliendo con lo dispuesto en la Ley de Archivos del Estado de Querétaro y se tendrá un mayor control de los mismos, lo cual permitirá hacer frente a los requerimientos de acceso a la información. Además se estará impulsando la cultura de transparencia en los servidores públicos.

3.3 Problemática. Usuarios sin Acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC)

Desde hace varios años en México el uso de Tecnologías de Información y Comunicación se ha vuelto una práctica común; de acuerdo a datos del INEGI, la población total del estado de Querétaro es de 2,043,851 personas, de los cuales el 48,7% son hombres, es decir, 995,355 y el 51.3% son mujeres, es decir, 1,048,496 distribuidas en un total de viviendas particulares habitadas de 533,596 (datos al 2015).⁴³

⁴³ INEGI. <https://www.inegi.org.mx/> Recuperado el 10 de junio de 2019.

Así mismo de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018, la cual tiene como finalidad obtener información sobre la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares y su utilización por los individuos de seis años y más de edad en México, para generar información estadística en el tema y apoyar la toma de decisiones en cuestión de políticas públicas, los resultados se presentan de manera continua con la nueva serie de la ENDUTIH 2015-2018 ya que la información no es comparable, debido a que a partir de 2015 el informante da cuenta del uso y disponibilidad de las TIC desde su propia experiencia y no desde la perspectiva de todos los miembros del hogar como se captaba hasta 2014.

Los datos del INEGI respecto de la disponibilidad de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en los hogares y de su uso por las personas, incluyen información sobre hogares con computadora, acceso a Internet y acceso a señal de televisión de paga principalmente son los siguientes:

Indicadores sobre Disponibilidad y Uso de TIC	2015	2016	2017	2018
Hogares con computadora como proporción del total de hogares	44.9	45.6	45.4	44.9
Hogares con conexión a Internet como proporción del total de hogares	39.2	47.0	50.9	52.9
Hogares con televisión como proporción del total de hogares	93.5	93.1	93.2	92.9
Hogares con televisión de paga como proporción del total de hogares	43.7	52.1	49.5	47.3
Usuarios de computadora como proporción de la población de seis años o más de edad	51.3	47.0	45.3	45.0
Usuarios de Internet como proporción de la población de seis años o más de edad	57.4	59.5	63.9	65.8
Usuarios de computadora que la usan como herramienta de apoyo escolar como proporción del total de usuarios de computadora	51.3	52.2	46.8	46.7
Usuarios de Internet que han realizado transacciones vía Internet como proporción del total de usuarios de Internet	12.8	14.7	20.4	23.7
Usuarios de Internet que acceden desde fuera del hogar como proporción del total de usuarios de Internet	29.1	20.5	16.7	13.4

Fuente: INEGI De 2015-2018: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares, ENDUTIH.⁴⁴

⁴⁴ INEGI <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares> Recuperado el 10 de junio de 2019.

Si bien es cierto, en la vida actual las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) son los canales más rápidos de acceso a la información y que con los sistemas informáticos como la Plataforma Nacional de Transparencia e INFOMEX, cualquier ciudadano tendrá acceso y podrá solicitar cualquier información de carácter pública a cualquier organismo de la administración pública, esto por si solo se convierte en un problema, pues apenas el 65% de la población de 6 años o más de edad tiene acceso a internet, mientras que solo el 45% de la población de 6 años o más de edad cuentan en su hogar con un equipo de cómputo esto de acuerdo al último año de la encuesta ENDUTIH. Ahora bien, del total de la población (65%) con acceso a internet el 71 % son hogares urbanos y el 29 % son hogares rurales.

Estos datos numéricos reflejan que difícilmente se garantizará el derecho universal de acceso a la información, puesto que no todas las personas tienen la posibilidad de contar con un equipo de cómputo en su hogar, mucho menos tienen acceso a internet, medio por el cual se puede ingresar a los sistemas referidos, que hoy día son los mecanismos que utiliza el COBAQ y todos los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

Por otra parte la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Estado de Querétaro, establece con toda claridad para las unidades de transparencia lo siguiente:

Artículo 116. Las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados deberán garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información mediante solicitudes de información y deberá apoyar al solicitante en la elaboración de las mismas.⁴⁵

El que toda la población cuente con un equipo de cómputo y acceso a internet, no es un tema que pueda solucionar el COBAQ propiamente, sin embargo si puede establecer mecanismos que permitan que a todas las personas se les garantice su derecho de acceso a la información.

⁴⁵ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. 2019.

3.3.1 Propuesta de Mejora: Fortalecimiento a Mecanismos de Acceso a la Información (Unidad de Soporte TIC, Promoción y Difusión del Gobierno Electrónico)

Aun cuando el internet se concibe como una red mundial, ya vimos que no todos tienen la manera de ingresar, por lo que con el fortalecimiento de los mecanismos se podrá garantizar el derecho universal de acceso a la información, luego entonces proponemos trabajar en dos aristas:

La primera, dentro de la propuesta de estructura mínima, se planteó que la Unidad de Transparencia del COBAQ, debe contar con una Unidad de Soporte TIC, responsable del soporte y actualizaciones de las tecnologías de información y comunicación, por supuesto con infraestructura tecnológica propia. Adicional como lo establece la normativa debe de poner a disposición el sujeto obligado lo siguiente:

Artículo 60. Los sujetos obligados pondrán a disposición de las personas interesadas, equipos de cómputo con acceso a Internet, que permitan a los particulares consultar la información o utilizar el sistema de solicitudes de acceso a la información en las oficinas de las Unidades de Transparencia.⁴⁶

Por lo que esta Unidad de Soporte TIC, deberá asegurar de manera inmediata equipos de cómputo con conectividad a internet y al uso de las TIC para aquellas personas que no cuenten y requieran el acceso a la información pública dentro de las propias instalaciones del COBAQ, y para aquellas personas que presenten dificultad en el uso de las TIC darán asesoría y soporte, en otras palabras, se debe establecer de un espacio físico en el que se pueda brindar la atención referida a los ciudadanos, ya que a la fecha no se cuenta con ello. Esto permitirá garantizar que cualquier persona que no tenga acceso a una computadora ni a internet, pueda acudir en persona como habitualmente se hacía, con la seguridad de que se le garantizará su derecho a la información.

La segunda arista en la que proponemos trabajar es: la Promoción y Difusión del Gobierno Electrónico, tema respecto del cual María del Carmen Morales señala lo siguiente:

⁴⁶ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro

Gobierno electrónico consiste en el uso de las tecnologías de información para dar a conocer los procesos de gobierno y ofrecer productos y servicios del estado tanto a los ciudadanos como a la industria.⁴⁷

Esta definición incluye todas aquellas actividades basadas en las nuevas tecnologías informáticas, en particular el internet, las que corresponden a la transparencia y acceso a la información y que hemos señalado con anterioridad son: Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema INFOMEX.

Estas tecnologías además de ser más eficientes y más rápidas, son menos costosas, y la ventaja que tiene el COBAQ, es que cuenta con una infraestructura informática bastante amplia; actualmente solo se hace la difusión por medio del Portal del COBAQ: <http://www.cobaq.edu.mx>, y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>. El fortalecimiento en esta arista se podrá llevar a cabo en las redes sociales del COBAQ (Facebook, Twitter), además se propone desarrollar lo siguiente:

- Una App (aplicación de software para dispositivos móviles como celulares y tablets) de acceso a la información del COBAQ, con el nombre de “**COBAQ Transparente**”, en la que además de visualizar sus obligaciones de transparencia, se pueda tener información en tiempo real de las acciones que se llevan a cabo en materia de transparencia.

COBAQ Transparente, permitirá a los usuarios tener un acceso más rápido y sencillo a la información, además cumpliría con la regla de los 3 click, que se refiere a que todo usuario debe acceder a toda la información de la página en tan solo 3 click.

De esta manera se han señalado los tres principales problemas que aquejan al COBAQ en materia de transparencia y acceso a la información pública, circunstancia que ha dado la oportunidad de plantear mecanismos de solución a

⁴⁷ MORALES Tostado, María del Carmen. Op.Cit., p. 117.

dichas problemáticas en aras de dar pleno cumplimiento a la ley y desde luego proteger los derechos humanos de las personas.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Conclusiones

Una vez concluido el proceso de investigación en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública al interior del COBAQ, hemos determinado la importancia que tienen las Tecnologías de Información y Comunicación aplicadas a la materia, pudiendo destacar la Plataforma Nacional de Transparencia y el Sistema INFOMEX, además de la puesta en marcha de la Unidad de Transparencia del COBAQ en noviembre del año 2016; dicho lo anterior daremos cuenta con las siguientes conclusiones:

Como se puede apreciar, el COBAQ, como organismo descentralizado del gobierno del Estado de Querétaro, cuenta con una Unidad de Transparencia, la cual tiene poco tiempo en funcionamiento, y con un gran número de responsabilidades que debe de cumplir; la falta de una estructura orgánica mínima provoca que al personal responsable se le carga un trabajo adicional al que habitualmente realiza en su puesto original, lo que se traduciría en no cumplir en los plazos de entrega de información y eventualmente con obligaciones de transparencia, más aún, carece de autonomía, por lo que es indispensable conforme a lo determinado en la investigación, implementar una estructura orgánica mínima para la Unidad de Transparencia en los términos planteados, garantizando así su autonomía y la seguridad de atender las obligaciones de transparencia en tiempo y forma.

De igual forma, en este proceso de investigación se pudo identificar un problema de gran trascendencia, y que representa prácticamente el principal insumo para la transparencia y el acceso a la información, y nos referimos a los archivos que contienen la información, los cuales no tienen un orden ni clasificación adecuados para hacer frente de manera oportuna a las solicitudes de acceso a la información, lo que ocasiona evidentemente el incumplimiento de otra normativa (Ley de Archivos del Estado de Querétaro); por consiguiente consideramos una prioridad, la creación de un Sistema Institucional de Archivos, esto sin lugar a dudas será un avance significativo para la institución y facilitará el manejo de información en la Unidad de Transparencia.

Otra área de oportunidad de mejora identificada en la investigación, derivado de la problemática de que no toda la población tiene acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), recurso necesario para acceder a los mecanismos actuales de acceso a la información, nos referimos a la Plataforma Nacional de Transparencia y al Sistema INFOMEX que por medio de ellos, es que a través de la red (internet) se pone a disposición del ciudadano toda la información pública, que si bien para muchos es una ventaja, para otros más se convierte en una desventaja, porque como ya vimos un gran número de personas no tiene un equipo de cómputo, ni acceso a internet, de allí que no se garantice el derecho universal de acceso a la información, por ello con la propuesta de fortalecimiento a los mecanismos ya relatados en el capítulo tercero, en cuanto al uso de las TIC, permitirá garantizar este derecho y por tanto garantizar derechos humanos.

Un aspecto que es de suma importancia mencionar, es la necesidad de contar con un permanente programa de capacitación para los servidores públicos del COBAQ, específicamente en materia de transparencia y acceso a la información, dado que tiene relativamente poco tiempo de haberse oficializado la Unidad de Transparencia.

Finalmente, el ejercicio de este derecho humano, de acceso a la información nos da la posibilidad de conocer desde la estructura orgánica, salarios y presupuesto de los organismos de la administración pública hasta la posibilidad de encausar indirectamente las decisiones del gobierno, a manera de reflexión, sin duda alguna el marco normativo de transparencia y las TIC (PNT y INFOMEX) constituyen la base para el acceso a la información pública, sin embargo, se requiere que los funcionarios públicos sean transparentes en sus decisiones y acciones, de lo contrario no se podrán alcanzar buenos resultados en el combate a la corrupción.

Bibliografía

Libros Consultados

GARRIDO, Del Toral Andrés, Fundamentos de Derecho Administrativo, Fundap, México.

HERNÁNDEZ, Chávez María Luisa y ALVAREZ Enríquez, Juan Pablo, La transparencia y el derecho de acceso a la información en México, Tirant lo Blanch, México, 2015.

MARTÍNEZ, Morales Rafael I., Derecho Administrativo, 1er curso, Oxford, México, 2007.

MORALES, Tostado María del Carmen, Transparencia y derecho de acceso a la información pública, Jorale Editores, México, 2015.

MUÑOZ, Amato Pedro, Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

PORRÚA, Pérez Francisco, Teoría del Estado, Porrúa, México, 1975.

ZALDIVAR, Angel Trinidad, La Transparencia y el acceso a la información pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Miguel Angel Porrua, México, 2006.

Legislación consultada

Declaración Universal de los Derechos Humanos, texto vigente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, texto vigente.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, texto vigente.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, texto vigente.

Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética, texto vigente.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, texto vigente

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, texto vigente

Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, texto vigente.

Ley Orgánica del COBAQ, texto vigente.

Sitios Consultados en Internet

<http://www.cobaq.edu.mx>

<http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/organo-constitucional-autonomo/>

http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/materiales/respuestas_a_preguntas_frecuentes_sobre_infomex.pdf

<http://inicio.inai.org.mx/>

<http://www.infoqro.mx/>

<https://www.inegi.org.mx/>

<https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio/>

Dirección General de Bibliotecas UAQ