



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO
EN LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A

SANDRA MARLENE CORNEJO ZAVALTA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA



MEXICO, D.F.



ABRIL 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA IT
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 27 agosto de 2004

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, CORNEJO ZA VALETA SANDRA MARLENE con número de cuenta 9633006-3 ha elaborado la tesis denominada "LA FUNCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO EN LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL", bajo la dirección del Lic. Francisco Javier Venegas Huerta y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

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

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-D rector de la Facultad de Derecho.- presente

FRANCISCO JAVIER VENEGAS HUERTA
ABOGADO

Calle Segunda Norte No. 63,
Colonia Isidro Fabela
Tlalpan, D.F. C.P. 14030
E-mail: vhfj@prodigy.net.mx

Tels: 56-65-99-81
56-65-78-71
54-24-58-57
54-24-58-34

México, D.F. a 9 de agosto de 2004.

SR. LIC. PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO UNAM
PRESENTE

Con toda atención me permito informar a usted que la alumna SANDRA MARLENE CORNEJO ZAVALA, con número de cuenta 9633006-3, elaboró su tesis profesional con el tema: "LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO EN LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL", bajo la dirección del suscrito.

Al respecto, la investigación de referencia desarrolla el análisis de la evolución jurídica de la transparencia gubernamental, su reglamentación en el derecho positivo mexicano y diversos aspectos del procedimiento y su naturaleza jurídica, formulando diversas propuestas y conclusiones. Por tratarse de una materia novedosa en el sistema jurídico en nuestro País, considero que se trata de un trabajo serio y documentado, que permitirá contribuir al mejoramiento de las normas e instituciones, motivo por el cual someto a la consideración de ese H. Seminario a su digno cargo el trabajo de tesis para que de ser el caso se apruebe la misma y la alumna prosiga los trámites inherentes a su examen recepcional.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE


LIC. FCO. JAVIER VENEGAS HUERTA
PROFESOR DEFINITIVO POR OPOSICION
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
FACULTAD DE DERECHO, UNAM

Agradezco a Dios que me ha permitido concluir mis estudios de Licenciatura, así como la elaboración de la presente investigación.

A la UNAM, doy gracias por todos los conocimientos brindados y por haberme permitido terminar una Licenciatura.

A mi madre y a mi padre por el apoyo recibido durante mis estudios, las enseñanzas y el cariño que me han brindado incondicionalmente.

A mi hermana Beatriz, por los conocimientos brindados y por los momentos gratos que hemos pasado.

Agradezco al Lic. Francisco Javier Venegas Huerta, el apoyo en la elaboración del presente trabajo, así como que me haya brindado su amistad.

Un agradecimiento muy especial a Alejandro Orrico Gálvez, por apoyarme en la realización de ésta investigación, y por el cariño de cada día.

A mis amigas Jacqueline Zenteno y Paulina Morán, por tantos momentos inolvidables y por la amistad que me han brindado.

LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO MEXICANO EN LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

INTRODUCCIÓN	3
--------------------	---

CAPITULO I EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

I.1 Época Antigua	
a) En Grecia	5
b) En el Derecho Romano	8
c) En el Derecho Japonés	9
I.2 En la Edad Media	10
I.3 Época Contemporánea	
a) La Independencia de los Estados Unidos de América.....	11
b) La Revolución Francesa	13
c) En Europa	14

CAPITULO II LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN EL DERECHO MEXICANO

II.1 Los Aztecas	26
II.2 La Colonia	27
II.3 La Independencia y la Constitución de 1824	29
II.4 La Constitución de 1857	32
II.5 La Constitución de 1917 a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	33

CAPITULO III NATURALEZA JURÍDICA DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

III.1 Conceptos y principios de transparencia, acceso a la información gubernamental y el derecho de petición	47
III.2 Fundamentación Constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	64
III.3 La reglamentación jurídica de la transparencia gubernamental en el ordenamiento mexicano	69
III.4 Irretroactividad de la ley y competencia federal y de los estados	72
III.5 La naturaleza jurídica de la transparencia gubernamental	78
III.6 La función de los órganos de control en la transparencia gubernamental ...	80

CAPITULO IV

LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO UN INSTRUMENTO JURÍDICO CONTRA LA CORRUPCIÓN

IV.1 El procedimiento de acceso a la información gubernamental	86
IV.2 La regulación jurídica de la confidencialidad en el derecho positivo y su problemática	92
IV.3 Necesidad de impulsar el sistema jurídico en la función a través de la transparencia gubernamental	104
IV.4 Propuesta de reformas	109

CONCLUSIONES	111
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	114
---------------------------	-----

ANEXO 1. Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente.....	118
--	-----

ANEXO 2. Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal	124
--	-----

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como propósito realizar el análisis jurídico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto de la función del Estado Mexicano en la transparencia gubernamental, para lo cual se ha dividido el presente estudio en cuatro capítulos.

El primer capítulo contiene los antecedentes de la transparencia gubernamental, en la época antigua, la edad media, la época contemporánea y la actualidad en Europa, ya que el acceso a la información y la transparencia gubernamental han sido reguladas por los organismos internacionales europeos.

El segundo capítulo contiene los antecedentes de la transparencia gubernamental en nuestro país, con el objetivo de realizar un análisis completo desde el surgimiento del acceso a la información en nuestro país hasta la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El tercer capítulo integrado por diversos conceptos de transparencia, acceso a la información gubernamental, la naturaleza jurídica de la transparencia, las disposiciones jurídicas que la rigen dentro del ordenamiento mexicano, así como la función de los órganos de control en la transparencia gubernamental, siendo éstos últimos muy importantes al ser los encargados de vigilar que las autoridades cumplan con lo dispuesto por el artículo sexto constitucional, así como con los preceptos contemplados por la Ley.

El cuarto capítulo contempla la información confidencial en el derecho mexicano, y la necesidad de impulsar el sistema jurídico mexicano, tomando como base la transparencia gubernamental, además la propuesta de reformas a la Ley, toda vez que los sujetos pasivos encargados de garantizar el acceso a la información utilizan como su facultad discrecional para clasificar la información como confidencial, y como consecuencia los particulares no tienen acceso a la

misma de acuerdo a los preceptos contemplados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Ley es un medio al alcance de la ciudadanía para la rendición de cuentas de los actos de los gobernantes, y esto conlleva a tener una sociedad más informada, participativa, demandante de las decisiones que nos atañen, así como de los derechos y obligaciones de cada uno de los ciudadanos.

El derecho de acceso a la información tiene como finalidad que los ciudadanos podamos evaluar el desempeño de las instituciones gubernamentales y sobre todo de los servidores públicos en el ejercicio de su puesto, cargo o comisión, es decir, que cada uno de ellos cumpla con las tareas que les han sido encomendadas, con lo cual se logrará evitar la corrupción en el actuar de los funcionarios y así las acciones serán transparentes a la luz de los gobernados.

CAPITULO I

EVOLUCIÓN JURÍDICA DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL

I.1 Época Antigua

a) En Grecia (VII a.C. al IV a.C.)

La transparencia gubernamental en la cultura griega se refleja en las Ciudades-Estado: Atenas y Esparta, en virtud de ello a continuación se retomarán ésta dos ciudades para analizarlas.

La maestra Aurora Arnaiz Amigo señala que las actividades de los habitantes estaban “normadas por la exigencia de llevar a efecto ideales y principios que constituían sus esencias filosóficas y religiosas. Es decir, el precepto ético, el canon religioso, la norma jurídica, ya no rudimentaria, sino elaborada y con un contenido de diferenciación, eran la base de cuanto modelo o guía normaba la actividad política de las gentes (sic) de esas culturas afines”¹

Al respecto María de la Luz González González manifiesta que la fuente de toda autoridad estaba formada por todos los varones libres mayores de veinte años. Su función principal era la legislativa, ya que votaban los proyectos de ley después de una minuciosa deliberación, en la que por derecho y orden de antigüedad se hacía uso de la palabra. A esta asamblea concurrían todos los ciudadanos griegos en pleno goce de sus derechos públicos, y terminada la discusión del proyecto de ley, se proponía el voto que generalmente se valoraba a mano alzada y por aclamación.²

¹ Cfr. Arnáiz Amigo, Aurora, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 1984, pag. 54.

² González González, María de la Luz, *Valores del Estado en el Pensamiento Político*, segunda edición, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, pag. 52.

En Atenas la democracia se encontraba en el Areópago, lugar donde se discutían todos los asuntos criminales, tales como traición, incendio y muerte. En este punto cabe resaltar que los asuntos que eran determinantes para los habitantes y para las ciudades-estado se discutían públicamente, es decir, las cuestiones políticas eran transparentes, en virtud de que todo individuo podía presenciar el momento en el cual se ventilaban los problemas de índole política y criminal.³

Un rasgo característico importante es la designación de los juzgadores, ya que eran elegidos mediante sorteo, a la luz de todos los ciudadanos griegos, por lo que todo el procedimiento era transparente, es decir, la democracia de los atenienses era en presencia de todos los ciudadanos que formaban parte de la polis, por lo que existía un control por parte del pueblo respecto de sus gobernantes. Grecia estaba basada en el patriarcado, el cual estaba acompañado en su función gubernativa por los representantes de los distintos grupos constituidos en asambleas, quienes se reunían cuando algún problema de estado lo ameritaba. El sistema espartano era aristocrático, considerado como la máxima perfección y en ella se conservó el gobierno de un monarca como jefe supremo en tiempos de guerra, juez y sacerdote en épocas de paz, deliberaba junto con los ancianos sobre los asuntos públicos, y exponía sus proposiciones ante la asamblea de guerreros que votaban las decisiones.⁴

En general, en las ciudades-estado se fueron estableciendo instituciones jurídicas semejantes, al depositarse el poder en determinados nobles que decidían a través de normas legislativas la suerte de los habitantes de sus pueblos.

Esparta, era una ciudad primordialmente militar, en la que existía el mando supremo ejercido por dos reyes, asesorados por 28 ancianos mayores de

³ Ibidem, pág. 50.

⁴ Ibidem, pág. 56.

60 años denominados *gerusia* y por una asamblea general de ciudadanos; existían además cinco individuos, quienes vigilaban todos los actos de gobierno, los cuales representaban los intereses de la clase dominante. Por lo cual todos los problemas se discutían públicamente y existía vigilancia para lograr que toda la administración fuera transparente y a la luz de todos los ciudadanos griegos. Al igual que en Atenas, también los ciudadanos eran participes en la toma de decisiones.⁵

La mayor parte de los asuntos civiles y criminales eran competencia del tribunal popular de jurados, el cual ejercía control sobre los magistrados que lo integraban, ya que juzgaba sobre sus condiciones para desempeñar el cargo antes de su designación, y terminadas sus funciones, tenía la facultad de revisar sus actos y examinar las cuentas y el manejo de fondos públicos que hubieren estado a cargo del magistrado.⁶

De las manifestaciones vertidas con anterioridad se puede concluir que la transparencia gubernamental en el derecho griego se observa en las reuniones para discutir los problemas de las ciudades-estado, en virtud de que las mismas eran públicas, por lo cual los ciudadanos griegos estaban enterados de los asuntos públicos. Por lo anterior, los griegos ejercían la transparencia en la toma de sus decisiones, ya que los ciudadanos tomaban parte en las decisiones determinantes para su pueblo al ser participes de las mismas y al poder enterarse de los acontecimientos que surgían en su ciudad-estado. Aunado a que existía un control sobre los magistrados para vigilar los actos que ejercían así como la finalidad de los recursos económicos asignados para el ejercicio de su encargo, sin embargo los ciudadanos carecían de facultad para vigilar que los gobernantes cumplieran con las tareas encomendadas, así como para solicitar información relacionada con las actividades estatales.

⁵ Idem.

⁶ Ibidem, pág. 52.

b) En el Derecho Romano (año 753 a. C. a 27 a.C.)

En Roma, la única fuente del derecho eran los usos, como resultado de la tradición de las generaciones anteriores. Cabe señalar que las épocas o periodos de la evolución del derecho romano son las siguientes: la época monárquica (753 al 510 a.C.), la época republicana (510 al 27 a.C.), época del principado (27 a 284 d.C.) y época del imperio absoluto (284-1453 d.C.),⁷ sin embargo para efectos de la transparencia en el derecho romano sólo me avocaré a las dos primeras épocas.

La transparencia en el pueblo romano, a decir de Eugene Petit, es porque “el pueblo toma las decisiones en los comicios por curias y por centurias, y desde entonces parece que las leyes han de ser votadas en éstas asambleas”.⁸

Los romanos juzgaban a sus habitantes en frente de todo el pueblo, es decir, que los asuntos públicos eran transparentes, ya que todos los ciudadanos se daban cuenta de cómo se resolvían los problemas del pueblo romano, tanto los que tenían que ver directamente con sus habitantes, así como los que se daban en el gobierno romano. Román Iglesias y Morineau Duarte señalan “En las asambleas los ciudadanos se reunían siempre convocados por un magistrado”⁹

Un ordenamiento de gran relevancia jurídica en el derecho romano es la Ley de las XII tablas, la cual es una codificación de derecho que se llevó a cabo con la finalidad de que rigiese de forma general para los ciudadanos romanos, patricios y plebeyos, compilando las normas jurídicas que regulan las relaciones pertenecientes a los múltiples campos del derecho.¹⁰

⁷ Morineau Iduarte, Iglesias González, *Derecho Romano*, segunda edición, Editorial Harla, México, 1992, pág. 5.

⁸ Cfr. Petit, Eugene, *Derecho Romano*, décimo quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pag. 36.

⁹ Morineau Iduarte, Iglesias González, *Derecho Romano*, Op. Cit., 1992, pág 10.

¹⁰ Morineau Iduarte, Iglesias González, *Derecho Romano*, Op. Cit., 1992, págs 13 y 14.

La Ley de las XII tablas trajo consigo la aparición de las normas procesales, como se observa de las tres primeras tablas. Asimismo, el derecho penal se encontraba contemplado en la tabla IX, la cual contiene todo el procedimiento penal.¹¹

Por lo anterior, en el derecho romano existían restricciones para algunos habitantes, como es el caso de los esclavos, quienes no eran tratados como ciudadanos, ya que no tenían los mismos derechos, sin embargo los asuntos públicos se discutían públicamente, es decir, a la luz de todos los ciudadanos romanos, quienes participaban emitiendo su voto, por lo cual estaban enterados de la situación de su ciudad.

c) En el Derecho Japonés (660 a.c. al 603 d.c.)

Para analizar la transparencia gubernamental en el derecho japonés, la cual surge a partir del año 603 de nuestra era, es necesario estudiar la cultura china, en virtud de que sus bases fueron tomadas de ésta última, según lo señala el maestro Guillermo Floris Margadant.

La cultura china se basó primordialmente en tres factores: el pueblo, la religión y los gobernantes, los cuales eran preponderantes para el fortalecimiento de esa cultura, y todo lo fundamentaban en las leyes como una forma de frenar la condición depravada e innata del hombre.¹²

En sus leyes se estableció el principio consistente en que el territorio japonés tenía un único dueño, el cual tenía el derecho de cobrar una renta por el mismo a cada uno de los habitantes que eran propietarios de una tierra familiar.

¹¹ Arangio-Ruiz, Vicente, *Historia del Derecho Romano*, segunda edición, Editorial Reux, Madrid, España, 1963, págs. 89-90.

¹² Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, décimo primera edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 195.

Asimismo, en la cultura japonesa existieron múltiples ordenamientos jurídicos, como el Taiho el cual era una mezcla del derecho penal con el derecho civil.¹³

El emérito Maestro Guillermo F. Margadant menciona que “esta fase feudal produjo diversas leyes que a menudo se convirtieron en un secreto burocrático; no era conveniente que el pueblo las conociera, pues se le podría ocurrir algún día la posibilidad de reclamar sus derechos”¹⁴.

De lo anterior, se concluye que la cultura japonesa tenía un régimen jurídico basado en múltiples leyes y todas las decisiones eran tomadas por los sujetos que detentaban el poder, es decir, por una minoría. Así las cosas tenemos que los gobernados no conocían las leyes, y mucho menos conocían sus derechos, por lo cual no participaban en los asuntos políticos de su país, y con ello se puede sostener que en el pueblo japonés no se practicaba la transparencia, ya que los habitantes no eran partícipes en la toma de decisiones y ni siquiera conocían las necesidades sociales, económicas y políticas.

1.2 En la Edad Media (476-1500 d.C.)

En la época de la Edad Media surge una organización política denominada feudalismo, la cual la Maestra Maria de la Luz González González, señala que se caracteriza de la siguiente forma:

- “1. Por estar territorialmente limitada al feudo.
2. Por la existencia de una población dependiente del propietario o beneficiario del feudo.
3. El poder como derecho exclusivo del poseedor del feudo.
4. La existencia de un orden fincado sobre un sistema de señorío y vasallaje derivado de la tenencia y cesión de feudos.”¹⁵

¹³ Margadant, Guillermo, *El Derecho Japonés Actual*, Fondo de Cultura Económica, México 1993, pág. 214.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 24.

¹⁵ Cfr. González González, María de la Luz, Op. Cit., pág. 100.

La Edad Media se caracteriza por el abuso de las personas que detentaron el poder, en virtud de que existía una institución denominada feudo como ya se mencionó en párrafos anteriores, y su dueño era el señor feudal, éste último ejercía dominio sobre un grupo de individuos que tenía trabajando en su feudo, los cuales dependían económicamente de él. Por lo cual no participaban en las decisiones del pueblo, ya que se encontraban sometidos a la voluntad del señor feudal y no gozaban de ningún derecho.

Por lo anterior, podemos concluir que en la edad media los gobernantes realizaban sus actos sin dar cuentas a nadie y una minoría privilegiada toma las decisiones sin consultar la opinión del pueblo de las mismas, por ende la transparencia gubernamental no se da en ésta etapa, toda vez que existe un dominio del poder por unos cuantos, quienes toman las decisiones.

I.3 Época Contemporánea

a) La Independencia de los Estados Unidos de América (1776)

La Independencia de los Estados Unidos de América retomó los ideales revolucionarios europeos, con la finalidad de lograr ser independientes y ya no estar sometidos a Inglaterra.

La maestra Aurora Arnaiz Amigo menciona: "En política defendieron el derecho a la independencia nacional, al pacto social de los ciudadanos con la autoridad, a los derechos innatos del individuo y del ciudadano, y el derecho de resistencia frente al tirano."¹⁶

Los principios que se originaron en la Independencia de referencia son: los derechos del hombre, derecho a la libertad e igualdad del hombre frente a la

¹⁶ Cfr. Arnaiz Amigo, Aurora, Op. Cit., pag. 584.

ley, se firmó el 4 de julio de 1776, tomando como base el proyecto elaborado por Thomas Jefferson, el cual se forma por tres partes:

- La primera culpa al rey de los actos ejercidos contra los colonos.
- La segunda establece la libertad de las colonias.
- La tercera reconoce los derechos del hombre

El gobierno se encontraba formado por un Congreso, en el cual se concentraban los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Cada uno de los estados integrantes de Estados Unidos de América, tenía un voto para la toma de decisiones.

En el año 1787 se reunió el Congreso en Filadelfia para hacer un análisis de los artículos de la Confederación, los representantes de cada estado acudieron a emitir su voto. Al respecto el maestro Serra Rojas señala: "Se reunieron a puerta cerrada y sus deliberaciones no trascendieron hasta 50 años después."¹⁷

Por lo anterior se deduce que la toma de decisiones de los gobernantes no protegía los derechos del hombre, partiendo desde el punto de que todo el poder se encontraba en un solo grupo, el cual tenía el dominio de todos los demás ciudadanos, en todos los ámbitos, ya sea social, económico y principalmente el político. Por lo que la toma de decisiones se discutían por la minoría detentadora del poder, quienes velaban por sus intereses, y los demás habitantes debían de acatar lo acordado por ellos.

No obstante lo anterior, Estados Unidos de América es uno de los precursores del acceso a la información pública gubernamental, respecto al derecho que tiene todo ciudadano de acudir ante sus gobernantes con la finalidad de solicitar información relacionada con la actividad del Estado, por ello crea una

¹⁷ Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., pag. 233.

ley para regular éste derecho ciudadano. "La primera ley sobre acceso a la información se sancionó en 1966 en los EE.UU. Se trata de la "Freedom of Information Act", según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre disposiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. En la década del 70's del siglo XX, Francia, Canadá e Italia dictaron normas similares a la estadounidense."¹⁸

En 1970 Estados Unidos de América desarrolló una estructura de lo que más tarde sería la red mundial con la finalidad de garantizar el derecho a la información pública de los ciudadanos dentro de la transición política. Cabe destacar que Estados Unidos es uno de los precursores del derecho a la información.

b) La Revolución Francesa (1789)

El acceso a la información y la transparencia gubernamental, son temas imprescindibles en la construcción del estado democrático, toda vez que son el resultado del espíritu de la Revolución Francesa, la cual se caracteriza por terminar con el absolutismo y comenzar con los nuevos regímenes liberales.

Como consecuencia de los abusos de los que detentaban el poder, en 1789 se elabora un documento denominado Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 11 establece lo siguiente:

"Artículo 11: La libre comunicación de las opiniones y de los pareceres es un derecho de los más preciosos del hombre: todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir, y estampar libremente, salvo la

¹⁸ www.fam.org.ar/docs/pp/información/html.

responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados en la ley."

El objetivo principal de la Revolución Francesa consistió en que los derechos de los gobernados fueran respetados por sus gobernantes, y con ello se da el poder al pueblo de tomar sus decisiones ya que la soberanía reside en él y es el único facultado para remover a sus gobernantes y tomar parte en los asuntos políticos de su país, por lo tanto, tienen la ventaja de estar informados de las acciones de sus gobernantes y saber si actúan dentro de lo establecido legalmente o no. Por lo anterior claramente se observa que la transparencia gubernamental en el estado francés inicia con ordenamientos legales que tienen como fin el respeto a los derechos de los seres humanos, y dentro de éstos también se encuentra la libertad de hacer pública la información que llegue a sus manos, siempre y cuando no abuse de ella, por lo cual inician a promover el derecho a la información y la transparencia gubernamental.

c) En Europa (1776-1996)

El acceso a la información pública gubernamental en los países europeos tiene su primera manifestación en la Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública y la primera ley de derecho a la información es de Suecia y fue denominada como "Ley de Libertad de Prensa", la cual garantizaba la obligación gubernamental de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos suecos sin costo.

Las constituciones de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978) son las primeras en incorporar el derecho de libre acceso a la información a sus textos. Este derecho fue consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) cuyo artículo 3 titulado "Libertad de pensamiento y de expresión", expresa:

"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole..."

Por otra parte, España es uno de los países que se destaca principalmente por regular el derecho a la información, en virtud de que ha emitido ordenamientos jurídicos que protejan éste derecho, ya que ha consagrado el acceso a la información en leyes fundamentadas como el artículo 20 de la Constitución Española. Al respecto María Alicia Junco Esteban manifiesta: "Este artículo constitucional reconoce y protege, entre otros, el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de forma escrita o por cualquier medio de difusión y prevé la organización y control parlamentario sobre los medios de comunicación social dependientes del Estado, así como la obligación estatal de garantizar el acceso de los grupos sociales y políticos a ellos, respetando el pluralismo de la sociedad."¹⁹

Un aspecto importante es el contemplado en los artículos 93 a 96 de la Constitución Española, según los cuales las normas que regulan los derechos fundamentales serán interpretadas tomando en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Español.²⁰

Al respecto han existido en los países europeos múltiples ordenamientos con el fin de regular el acceso a la información, y con ello fomentar la transparencia en los gobiernos, a continuación procedo a citar los instrumentos internacionales que han servido de base para la regulación del derecho a la información europea:

¹⁹ Cfr. Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia*, Editorial Porrúa, México, 2003, pag. 53.

²⁰ Escobar de la Serna, Luis, *Principios del Derecho de la Información*, Editorial Dykinson, España, 2000, pág. 143.

1.- La Asamblea General de las Naciones Unidas

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su primer periodo se ocupa de la libertad de información, donde aprueba la Resolución 59, que la caracteriza como un derecho humano fundamental, y acuerda pedir al Consejo Económico y Social que convoque a una conferencia internacional para determinar los derechos, las obligaciones y las prácticas que han de comprenderse en el concepto de libertad de información.²¹

Asimismo, la Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 formuló el principio de una protección internacional de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. El artículo 1.3 de la Carta en comento establece que es propósito de las Naciones Unidas "realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades de todos, sin hacer distinción de raza, sexo, idioma o religión".

Luis Escobar de la Serna menciona: "La protección de los derechos humanos, en cuanto técnica de acción, ha sido concebida también en las Naciones Unidas como un aspecto más de la cooperación entre Estados."²²

Cabe destacar que el acceso a la información al ser tomado en cuenta por Naciones Unidas, empieza a retomar fuerza en otros ordenamientos internacionales como a continuación lo señalaremos.

2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra el derecho a la información a partir de la Declaración Universal de los Derechos

²¹ Informe UNESCO, 19 c/93, de 16 de agosto de 1976, conclusión número 38, citado por Eduardo Novoa Monreal.

²² Cfr. Escobar de la Serna, Luis, Op. Cit., pág. 95.

Humanos, las libertades civiles y políticas, la dignidad humana y la igualdad entre los seres humanos, con la prohibición de discriminar por motivos de raza, color, sexo, nacionalidad, religión, idioma, estatus económico, social o cualquier otro.²³ El Pacto contempla en su artículo 10 la libertad de expresión y el derecho a la información, de acuerdo a lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial."

Por lo antes mencionado, el derecho a la información comienza a tomar fuerza primero en el ámbito internacional, en los ordenamientos jurídicos, por lo tanto, es un derecho reconocido y protegido principalmente por los instrumentos internacionales.

²³ Monroy Cabrera, Mario Gerardo, *Los Derechos Humanos*, Editorial Temis, Bogotá, 1980, pág. 75.

3. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO)

“También la UNESCO ha tenido alguna injerencia en lo relativo a la libertad de información, en cumplimiento de su finalidad de promover la libre circulación de las ideas. En un comienzo la UNESCO se limitó a procurar, mediante actividades normativas y de otra índole, la reducción de los obstáculos que se oponen a la libre circulación de las ideas. Pero desde mediados de la década de los sesenta, en presencia del aumento de la variedad y alcance de los grandes medios de comunicación, no solamente se ha dedicado a esa tarea, sino también a realizar esfuerzos que permitan una circulación recíproca más equilibrada entre los países desarrollados y los países menos desarrollados y una definición de las responsabilidades de los medios de comunicación con respecto a sus públicos.”²⁴

El día 14 de octubre de 2003 reunidos en París para preparar la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Ginebra, 10 y 12 de diciembre de 2003 – Túnez, 2005), numerosos ministros procedentes de todas las partes del mundo convinieron en que la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación debe guiarse por un conjunto de principios, comprendidos el del acceso universal a información y el de la libertad de prensa, a fin de optimizar su eficacia en beneficio de los individuos, las comunidades y el desarrollo de cada país. En un comunicado publicado al final de la Mesa Redonda Ministerial sobre el tema “Hacia sociedades del conocimiento”, organizada por la UNESCO el 9 y 10 de octubre, los ministros participantes hacen un llamamiento a los gobiernos para que reexaminen sus prioridades de desarrollo, a fin de efectuar las inversiones que necesita la edificación de las sociedades del conocimiento que, según recalcan, comprenden muchos más aspectos que los de la tecnología y la colectividad.²⁵

²⁴ Cfr. Novoa Monreal, Eduardo, *Derecho a la vida privada y libertad de información*, 59 edición, Siglo XXI editores, 1979, México, pág. 147.

²⁵ www.unesco.org.mx

En el comunicado se dice que “las sociedades del conocimiento están relacionadas con las capacidades para identificar, producir, procesar, transformar, difundir y utilizar información destinada a crear conocimientos y aplicarlos en beneficio del desarrollo humano.” Esto supone respetar un conjunto de principios y prioridades: “libertad de expresión, acceso universal a la información y al conocimiento, respeto de la dignidad humana y la diversidad cultural y lingüística, educación para todos de buena calidad, realización de inversiones en ciencia y tecnología, y entendimiento e incorporación de los sistemas de conocimiento autóctonos.”²⁶

4.-Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El 10 de diciembre de 1948, se estableció una Comisión de Derechos Humanos con la finalidad de redactar la declaración de los derechos humanos, la cual fue aprobada por la resolución 217 de la Asamblea General, dicha declaración contiene derechos inherentes al ser humano, a su protección y seguridad relacionados con la vida social, política y jurídica, especialmente el artículo 19 establece *“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.*

Para una gran número de autores el derecho a la información nace en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, dicho artículo consagra la libertad de opinión, comprendiendo el derecho de todo individuo de no ser molestado por sus opiniones, así como el derecho de investigar, recibir y difundir opiniones e informaciones que les den a conocer sus gobernantes.

²⁶ Idem.

El artículo antes mencionado sirve de base para la creación de convenciones y pactos de derechos humanos que se constituyeron con la finalidad de proteger el derecho de todo individuo de acceder a la información pública gubernamental, garantizando con ello la transparencia gubernamental.

Según Sergio López Ayllón "la importancia de estos instrumentos internacionales es, que al ser aprobados por los Estados, se convierten en derecho interno. Tal es el caso de México que ratificó en el año de 1981 la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos."²⁷

Por su parte Luis Escobar de la Serna, manifiesta que "lamentablemente, la declaración universal de derechos humanos no concede a los individuos el derecho de acción o de petición ante los órganos competentes de la ONU para asegurar la realización efectiva de tales derechos, ni establece ningún otro mecanismo jurídico de control"²⁸.

5. Convención Europea

La principal realización de los países de Europa en relación a la conceptualización de la libertad de información a través de la transparencia gubernamental ha sido determinada a partir de la Convención Europea para la salvaguardia de los derechos fundamentales y las libertades públicas, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950 y entrada en vigor el 3 de noviembre de 1953, cuyo artículo 10 dice:

"Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar

²⁷ Cfr. López Ayllón, Sergio, *El derecho a la Información*, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 138.

²⁸ Cfr. Escobar de la Serna, Luis, Op. Cit., pág. 96.

informaciones e ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras."

Señala el artículo en comento que la libertad de información comprende tanto la libertad de recibir como la de difundir información e ideas, por lo cual garantiza el derecho a la información.

La Convención reconoce que la mayoría de los derechos que se establecen en el mismo no deben ser limitados en una sociedad democrática, y que pueden imponerse restricciones para proteger la seguridad ciudadana y proteger los derechos de los individuos.²⁹

El derecho a recibir libremente informaciones e ideas, tal vez es el punto en que se descubre con mayor claridad la evolución en la transmisión de informaciones así como la utilización de las nuevas tecnologías, encuentra su fundamento inmediato en el derechos de todo individuo a una información plural para todos los individuos.

La mayor parte de las cuestiones consideradas en la Convención han tratado de reforzar por medio de su capacidad normativa el concepto de transparencia en el acceso a la información pública gubernamental, destacando dos aspectos fundamentalmente: el acceso a la información que obra en poder de las administraciones públicas y la concentración de los medios de comunicación.

En el año 1977 el Consejo Europeo emite la Resolución 77 sobre la protección del individuo en relación con los actos de las autoridades públicas, en la cual el Comité de Ministros abogaba por el reconocimiento de un derecho de acceso a la información administrativa para las personas afectadas por un acto de la administración gubernamental.

²⁹ Molinero, César, *Teoría y Fuentes del Derecho a la Información*, Segunda Edición, Escuela Superior de Relaciones Públicas, Barcelona, 1995, págs. 215 y 216.

Al siguiente año, el órgano intergubernamental del Consejo de Europa da un paso de gran importancia al reconocer, a través de la Resolución 19, que el derecho de acceso a la información administrativa corresponde a todo individuo, independientemente de que se vea afectado directa o indirectamente por un acto proveniente de la autoridad pública.

Al respecto Santiago Ripol Carulla menciona: "Para el Consejo de Europa este es uno de los temas más preocupantes de cuantos se plantean en las sociedades democráticas. Desde su perspectiva, este derecho de acceso ha de entenderse como un derecho público, general, abierto a toda persona, un derecho que no puede verse reconocido únicamente para quien posea un interés directo respecto del tema administrativo en cuestión."³⁰

Al respecto Sergio López Ayllón señala: "Por último e independientemente de las diferencias de concepto entre los países democráticos y los socialistas, que han dado lugar a serias diferencias normativas, hay que apuntar que ha sido en Europa occidental donde el derecho a la información ha tenido un mayor desarrollo, debido a su tradición más elaborada en la protección de los derechos humanos, lo cual ha permitido la configuración de fórmulas jurídicas para el uso de los instrumentos técnicos necesarios de emisión y recepción informativas conforme al constante desarrollo tecnológico. También es importante el hecho de que las normas jurídicas elaboradas en éstos países parten de un nivel de protección igual o equivalente, lo que facilita la adhesión a los Convenios o Resoluciones de las instituciones internacionales."³¹

De los ordenamientos internacionales mencionados podemos deducir que todos tienen como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, y por ende garantizar la transparencia en las funciones

³⁰ Cf. Ripol Carulla, Santiago, *Las libertades de información y de comunicación en Europa*, Editorial Tecnos, Madrid España, 1995, pág. 60.

³¹ Cf. Escobar de la Serna, Luis, Op. Cit., pág. 124.

que realizan los empleados al servidores públicos, por ello resulta preponderante mencionar que a nivel internacional ha existido la inquietud de lograr que sea respetado el derecho de todo ciudadano de acceder a la información que se encuentra en manos del gobierno, por ello éste derecho ha tomado gran fuerza tanto en el ámbito internacional, como en el nacional; tratando de establecer mecanismos y procedimientos para obtener la información requerida de forma más práctica.

Europa Occidental ha sido el lugar en el que el derecho a la información ha sido mayormente desarrollado, por ello existen diversos ordenamientos jurídicos que han regulado a lo largo del tiempo éste derecho, es decir, ha existido la preocupación de los países europeos por establecer una legislación que proteja el acceso a la información, y a través de él obtener la transparencia gubernamental.

6. Transparencia Internacional

Por otra parte, ha surgido una organización internacional, la cual se caracteriza por no pertenecer al gobierno, y es llamada Transparencia Internacional, formada por varios hombres que tienen como propósito que la transparencia se propicie en los países.

Transparencia Internacional (TI), “es una organización única no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, congrega a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global”³²

A través de sus unidades en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas,

³² www.transparency.org

comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

Uno de sus objetivos principales es fomentar la conciencia de la ciudadanía en los efectos de la corrupción, así como la promoción de reformas políticas, y la implementación de acuerdos por parte de los gobiernos y empresas. Asimismo, a nivel nacional, los capítulos de Transparencia Internacional actúan en procura de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, Transparencia Internacional vigila el desempeño de algunas instituciones claves y ejerce presión para la adopción no-partidista de las reformas que sean necesarias.³³

Transparencia Internacional tiene como objetivo principal fomentar el acceso a la información y la transparencia gubernamental, lo cual no ha sido una tarea fácil, pero día con día ha ido ampliando el número de países que se unen, como es el caso de TILAC.³⁴ Asimismo, ha sido un instrumento internacional que tiene como finalidad impulsar la transparencia de los gobiernos.

Cabe hacer mención que la transparencia gubernamental es un tema de gran importancia en la actualidad, en virtud de que es la única forma de tener un control sobre nuestros gobernantes, por lo cual desde principios de la humanidad los individuos han estado inmersos en los asuntos políticos de su país, por ello deben conocer las actividades que realizan los sujetos encargados de gobernar, de ahí que en varios países haya surgido la inquietud de crear organizaciones y leyes que protejan el derecho de todo ciudadano a obtener la información pública gubernamental que quiera conocer por ser éste un derecho inherente al ser

³³ Idem.

³⁴ En 1996 surge TILAC, la cual significa Transparencia Internacional en los países de América Latina y el Caribe, está formada por las siguientes organizaciones: Argentina (Poder Ciudadano), Brasil (Transparencia Brasil), Chile (Chile Transparente), Colombia (Transparencia por Colombia), Costa Rica (Transparencia Internacional Costa Rica), Ecuador (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo), Guatemala (Acción Ciudadana), México (Transparencia Mexicana), Nicaragua (Ética y Transparencia), Panamá (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), Paraguay (Transparencia Paraguay), Perú (Proética), Uruguay (Uruguay Transparencia) y Venezuela (Mirador Democrático).

humano, y así el Estado garantiza este derecho de acceso a la información pública gubernamental, y por otra parte, los particulares lo utilizan como medio de control de sus gobernantes.

CAPITULO II

LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL EN EL DERECHO MEXICANO

II. 1 Los aztecas (siglo XIV al XVI)

El derecho de los aztecas se manifestó en las costumbres, y como éstas eran conocidas por todos los individuos, no surgió la necesidad de su elaboración escrita. No obstante lo anterior, los miembros de la élite eran los que decidían todos los asuntos gubernamentales.

Entre los aztecas la autoridad real y la autoridad de la iglesia se confundían, aún cuando llegaron los españoles a la Nueva España, en virtud de que estaban muy arraigados a sus cultos religiosos, por ello en el pueblo azteca todo giraba en torno a sus dioses, es decir, todas sus acciones eran justificadas con la idea de la existencia de seres divinos. Sus gobernantes duraban en su encargo un tiempo determinado y eran elegidos por la nobleza, quienes eran aquellos individuos allegados al jefe y a la burocracia. Al respecto Esquivel Obregón señala: "Como era la fuerza guerrera el título para la suprema magistratura, una vez electo el nuevo monarca, no entraba en funciones, sino hasta que en la guerra hubiera capturado las víctimas que habían de sacrificarse en las fiestas que llamaríamos nosotros la coronación."³⁵

Obregón añade que cuando algún azteca cometía un delito, sobre todo en el ámbito penal, se les imponía una sanción, y se les instauraba un procedimiento en forma oral y no podía durar más de ochenta días y podían acudir al mismo todos los habitantes ya que las audiencias eran públicas.³⁶

³⁵ Cfr. Esquivel, Obregón, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Editorial Porrúa, México, 1994, Tomo I, pág. 162.

³⁶ Idem

Por lo antes mencionado el pueblo azteca ejercía la transparencia en los asuntos públicos, ya que todos los acontecimientos eran enfrente de todos sus habitantes, por lo cual, todos estaban enterados de los asuntos públicos.

II. 2 La Colonia (siglo XVI-XIX)

La legislación del nuevo mundo es un avance extraordinario respecto de los países integrantes del viejo continente, no obstante ello algunos preceptos de las nuevas leyes aplicables a la Nueva España no se cumplieron en razón de que eran contradictorios a otros, pero un aspecto que es necesario destacar es el de la legislación protectora de la clase indígena, ya que la misma debía cumplirse por todos los habitantes de la Nueva España.

El establecimiento de la primera imprenta en el año de 1539, estableció varias restricciones al derecho de acceso a la información y la transparencia gubernamental, las cuales se reflejan en las leyes y ordenanzas que regularon durante la Colonia, subsistiendo la censura por parte del Estado y la Iglesia respecto de la información gubernamental.

En el año 1513 surge una Declaración, la cual radica en sostener que los indios deben ser adoctrinados y civilizados por los españoles, y al terminar con esas enseñanzas serían capaces para participar políticamente en los asuntos gubernamentales, así como para regirse por sí mismos de manera libre. En virtud de lo anterior las autoridades propusieron se les reconociera su capacidad para vivir y trabajar como vasallos de la Corona Española, contribuyendo a los gastos públicos al igual que los súbditos españoles que vivían en la Nueva España, y como consecuencia de ello concluyen reconocer la capacidad de los indios el día 9 de diciembre de 1518.³⁷

³⁷ Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 50

En España imperaba la idea del monarca, es decir, que los gobernados debían obedecerlo y servirlo, ésta forma de gobierno se transmitió también a la Nueva España, donde se les impuso a los indígenas la obligación de obedecer a su rey. Por otra parte, los hijos de los indígenas eran educados por los individuos integrantes de las ordenes religiosas enviadas a Nueva España con la finalidad de catequizar y enseñar el idioma español a los menores indígenas. Cabe destacar que en ésta época los reyes gobernaban por el derecho divino, es decir, todas sus acciones las justificaban por medio de la divinidad, ya que su Dios les había designado como gobernante. Todas las leyes creadas en España derivaban de la filosofía cristiana, por lo cual negaban la soberanía de los pueblos.³⁸

Una figura jurídica de gran importancia en la Nueva España es la Real Audiencia, la cual es un cuerpo legislativo con amplias facultades, dentro de las cuales se encuentra la de revisar y aprobar las Ordenanzas de las poblaciones, así como también era la encargada de expedir las leyes necesarias para el buen gobierno de la tierra. Se le encomendó la función de equilibrar el enorme poder del rey en el campo de lo judicial y a veces en lo administrativo, pero tenía un punto desfavorable, ya que el propio virrey ocupaba el cargo de Presidente de la Audiencia, por lo cual sus resoluciones eran arbitrarias. Asimismo se le facultó para escuchar y juzgar sobre asuntos de orden civil y criminal, pero no fueron raras sus intervenciones en lo estrictamente administrativo. También fungía como consejera del virrey en varios asuntos de su gobierno.³⁹

Las resoluciones que adoptaban los consejeros se enviaban en forma de una consulta a la Corona, solicitando que ésta la aprobara. Antes de que un precepto fuera publicado era procedente la ceremonia pública del obediencimiento, poniendo el rey sobre su cabeza el papel que contenía la norma original o una copia de la misma, y posteriormente se hacía pública en los sitios acostumbrados, es decir, en Sevilla.⁴⁰

³⁸ Idem.

³⁹ Esquivel, Obregón, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Op. Cit., págs. 390 y 391.

⁴⁰ Muro Orejón, Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Op. Cit., pág. 43.

El maestro Andrés Serra Rojas señala “La recopilación de las Leyes de Indias, representa un generoso esfuerzo de la inteligencia de nobles varones, que inspirados en los más altos principios humanos, legislaron en numerosos ramos de la administración pública.”⁴¹

Cabe destacar que las Leyes de Indias, representan un avance en la transparencia gubernamental, toda vez que establecieron los derechos de los indígenas con la finalidad de lograr su participación en las decisiones gubernamentales, no obstante ello, esos derechos no se cumplieron en su totalidad, porque seguía dominando la minoría española.

Por otra parte, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 establecía:

“Artículo 371. Todos los españoles tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.”

De lo anterior, se desprende que no obstante de existir legislaciones que contemplaron derechos para los habitantes, el acceso a la información era nulo, toda vez que las acciones eran decididas a puerta cerrada por la minoría que detentaba el poder.

II. 3 La Independencia y la Constitución de 1824

La Independencia de México en 1810, fue un movimiento revolucionario surgido por las desigualdades sociales y políticas, asimismo fue influenciado por los pensadores de la ilustración francesa.

⁴¹ Cfr. Serra Rojas Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, décima edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 53.

Las libertades de expresión, de escribir y de publicar fueron recogidas, reconocidas y protegidas desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano como se desprende del artículo 29 de los Elementos Constitucionales de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón:

"Habrà una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que éstos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas."⁴²

Durante ésta etapa surgieron diversos ordenamientos que contenían preceptos que impulsaban la independencia de México, pero como éstos surgieron en los momentos en que existía el enfrentamiento entre los gobernantes y los gobernados, por ello era difícil que se dieran a conocer al pueblo. No obstante lo anterior, la Constitución de Apatzingán de 1814 contenía las ideas de Rousseau respecto a la soberanía, la cual según éste autor reside originalmente en el pueblo y consiste en establecer la forma de gobierno que más convenga al pueblo.

Surgen varios congresos constituyentes, pero éstos como lo menciona Daniel Moreno sufrieron trastornos y dificultades, ya que no existió ni un momento de tranquilidad, hasta que surge un Congreso inicial, el cual fue realmente el primer constituyente que goza de tranquilidad, y expide un decreto el 12 de junio de 1823, el cual establece:

"El soberano Congreso constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación. Julio 12 de 1823".⁴³

⁴² Cfr. Autores Varios, *Hacia un nuevo derecho de la información*, UIA, México, 2000, pág. 44.

⁴³ Cfr. Zavala, Lorenzo, *México y sus Revoluciones*, citado por Daniel Moreno.

El artículo 1° del Plan de la Constitución del 16 de mayo de 1823, establecía dentro de sus derechos de los ciudadanos:

“1° El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otros.”⁴⁴

Cabe destacar que las ideas que influyen para la creación y el contenido de la Constitución de 1824 son las ideas liberales de la ilustración, y no las ideas de Morelos o las de Hidalgo, ya que éstas últimas fueron olvidadas, pero lo preponderante de la Constitución en referencia, constituye el hecho de que por primera vez la soberanía reside esencialmente en el pueblo.

“Comenzó a establecerse un sistema de garantías individuales, aunque no con la precisión que en otras cartas. La libertad de pensamiento y la de prensa, establecidas, quedaron, aunque siempre estaba presente la religión del Estado, lo que provocó las naturales restricciones.”⁴⁵

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se estableció en su artículo 161 lo siguiente:

“Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación: IV. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tienen de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia”.

⁴⁴ Cfr. Autores Varios, *Hacia un nuevo derecho de la información*, Op. Cit., pág. 45.

⁴⁵ Cfr. Moreno Guerrero, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, décimosegunda edición, Editorial Porrúa, 1993, pág. 197.

Cabe destacar que la Constitución de 1824 contribuyó en gran medida a impulsar el derecho de acceso a la información que posteriormente se regulara en nuestro país.

II. 4 La Constitución de 1857

El constituyente después de varios debates, por fin terminó en febrero de 1857 la Constitución del mismo año, la cual se firmó el día 5 de febrero y el Presidente Comonfort hizo su juramento ante el Congreso, a pesar de la existencia del nuevo ordenamiento seguían vivos los resentimientos entre los conservadores y los liberales.

El Congreso proclamó en la nueva Constitución la soberanía del pueblo, señalando que todos los poderes derivan del pueblo, por lo tanto, está facultado para elegir a sus gobernantes mediante su voto.

Emilio Rabasa señala " La Constitución de 57 no se ha cumplido nunca en la organización de los poderes públicos, porque de cumplirse se haría imposible la estabilidad del gobierno, y el gobierno, bueno o malo, es una condición primera para la vida de un pueblo. Siendo incompatibles, la existencia del gobierno y la observancia de la Constitución, la ley superior prevaleció y la Constitución fue subordinada a la necesidad suprema de existir".⁴⁶

Cabe destacar que México desde el 5 de febrero de 1857 tuvo una Constitución que consagraba los principios fundamentales de los hombres tomando como base las aspiraciones de los liberales, principalmente las ideas del federalismo y la democracia en la forma de gobernar.

La gobiernos anteriores se caracterizaron por la arbitrariedad en la forma de gobernar, por ello la nueva Constitución pretendía terminar con los

⁴⁶ Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Editorial Porrúa, México, 1912, págs. 190 y 191.

excesos de los cuales había sido objeto el pueblo mexicano. Al respecto Daniel Moreno señala “Estudiando la evolución de los pueblos modernos es muy notable el afán y anhelo que en la segunda mitad del penúltimo siglo y en la primera del actual tuvieron por poseer constituciones escritas que cerrasen la puerta a la arbitrariedad, que consignasen los principios de gobierno, que marcasen las atribuciones y límite del poder.”⁴⁷

La Constitución de 1857 a pesar de las objeciones que se hicieron en su contra, resultó un gran avance que contribuye a moldear el sistema democrático mexicano, por lo que la transparencia gubernamental tiene injerencia en el hecho de que los gobernados empiezan a adquirir una serie de derechos respaldados por el nuevo ordenamiento legal, por lo que, así es como se va preparando el camino hacia la transparencia gubernamental. La Constitución en mención en su artículo sexto estableció lo siguiente:

“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque a algún crimen o delito, o perturbe el orden público.”⁴⁸

De lo antes señalado se desprende que el artículo sexto de la Constitución de 1957 es el antecedente de la regulación que años más tarde se hará del acceso a la información.

II.5 La Constitución de 1917 a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Debe señalarse que la distancia histórica muestra que la Constitución de 1917 tiene como pilares primordiales en materia de información a los artículos 6° y

⁴⁷ Cfr. Moreno Guerrero, Daniel, Op. Cit., pág. 197.

⁴⁸ Cfr. *Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1978, Tomo II, págs. 526 y 527.

7°, en virtud de que en el año 1977 se hizo una reforma al artículo sexto constitucional, en el cual se encuentra consagrado el derecho a la información, quedando de la siguiente forma:

“..... el derecho a la información será garantizado por el Estado.”

La reforma en mención tuvo el propósito de cumplir en forma más efectiva con el derecho a la información, lo cual será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y forjará que esté más enterada de lo que acontece en su país.

“Desde ese momento se establece una polémica nacional respecto al contenido que debe reconocérsele al nuevo mandato constitucional; la conveniencia o inconveniencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad, de reglamentarlo; y el significado real de la disposición, ya sea como garantía constitucional, ya como fundamento de una política de comunicación social dentro de la cual centre el derecho”⁴⁹

En México surgió la inquietud desde años atrás de legislar sobre el derecho a la información, lo cual resultó un tanto complicado en razón de que existieron tendencias contrarias, por ello fue difícil llegar a un consenso sobre el tema, lo que se reflejó con la reforma constitucional, y posteriormente en el año 2002 con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

El derecho a la información y la transparencia gubernamental es un tema que conlleva consigo diversos intereses en varios ámbitos, ya sean económicos, políticos y sociales, por lo cual hasta el año 2002 se crea una ley que reglamenta el artículo sexto constitucional.

⁴⁹ Cfr. Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 123.

Como ya hemos estudiado las diversas constituciones del país, podemos concluir que el derecho a la información gubernamental y la transparencia no se encontraban plasmados en el texto constitucional, ya que solamente se contempló el derecho a la libertad de expresión.

Durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría la información del Estado no estaba al alcance de los particulares. De igual forma no estaba permitido el derecho de expresar las ideas, todo ello en virtud de que los empresarios eran quienes decidían qué información se daba a conocer y cual permanecía oculta, para proteger sus intereses.

En México la proclamación constitucional de la transparencia se originó en uno de los postulados básicos del Plan de gobierno, el cual fue elaborado por el Partido Revolucionario Institucional, dicho plan propone la realización de una revisión a fondo de la función social de la información escrita y de la información que es derivada de la televisión, la radio y los demás medios de comunicación, así como también de las formas de organización de los entes públicos y privados, quienes son los encargados de producir la información. El Plan en referencia estableció lo siguiente:

“El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz, para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones.”⁵⁰

En México desde 1977 en la Constitución se incluyó el derecho a la información, y a partir de ese momento se ha originado un debate que consiste en determinar si se crea una ley reglamentaria o no. Por lo que, se lleva a cabo una consulta a nivel nacional del derecho a la información, con la finalidad de que éste derecho sea incluido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁵⁰ www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones.

asimismo el Presidente en turno remite la reforma al artículo cuarenta y uno, con lo que se envía a la Cámara de Diputados la reforma al artículo sexto y también la reforma al artículo cuarenta y uno.⁵¹

El artículo sexto constitucional al ser reformado quedó de la siguiente forma:

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

En la reforma política de 1977, llevada a cabo en la Secretaría de Gobernación se manifestó la diferencia que existe entre libertad de expresión y libertad de información, dando a la primera de ellas el rango de garantía individual y a la segunda de garantía social.⁵²

Además como ya se mencionó en párrafos anteriores se reforma el artículo 41 constitucional quedando de la siguiente forma:

“Artículo 41. Los partidos políticos tendrán derecho al uso de la forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”.

Los dos preceptos constitucionales antes referidos están vinculados entre sí, ya que de esta forma se crea el derecho a la información como un derecho fundamental, pero ese derecho se relacionó con la facultad de los partidos políticos para tener acceso a los medios de comunicación con la finalidad de mediar la competencia electoral.

⁵¹ López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Op. Cit., pág. 73.

⁵² Autores Varios, *Hacia un nuevo derecho de la información*, Op. Cit., pág. 46.

Sergio López Ayllón señala: "Ahora bien, y en razón a la circunstancia anterior, surge la duda de si sólo se pretendió facilitar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, o se intentó consagrar a favor de todos los individuos un nuevo derecho. Todo parece indicar que la iniciativa sólo pretendió garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación"⁵³

De lo anterior, se desprende que realmente no se trataba del reconocimiento de una garantía constitucional, sino que meramente consistió en garantizar el acceso a la información de los partidos políticos.

En el debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados sobre el nuevo derecho, intervinieron los diputados, siendo relevante la intervención del diputado Andrade, el cual exteriorizó lo siguiente:

El derecho a la información que se consagra, viene a completar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión; no confundamos los conceptos como atinadamente lo dice el dictamen, la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo, el derecho a la información que se introduce es un derecho público colectivo, ambos coinciden en el precepto constitucional, pero son de una naturaleza que difiere en aspectos sustanciales; no se introduce una garantía junto, entiéndase bien, junto, no rente a la libertad de expresión, se establece el derecho a la información.... La libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia."

Surgen una serie de reacciones en relación a las tendencias que pretendían hacer una reglamentación del artículo sexto constitucional para garantizar el acceso a la información, por ello surgen diversos debates y en razón de ellos surge un movimiento político que a continuación se menciona:

⁵³ Cfr. López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Op. Cit., pág. 77.

El 4 de enero de 1978, el Presidente López Portillo señaló que el derecho a la información debe ser garantizado, ya sea que se trate del derecho a informar o cuando se trate del derecho a ser informado, en razón de que debe existir la libertad de información, y se debe ejercitar este derecho, al cual lo califica como el derecho social a la información.⁵⁴

Señala el Presidente que : " .. si no garantizamos el derecho a informar y el derecho a ser informado, corremos el riesgo de empobrecer relativamente nuestra vida de relación. Pobre es la libertad si carece de medios para ejercitarse Enriquecer la libertad, poniendo a su alcance los medios de su expresión, es el derecho social a la información: derecho a informar y a ser informado..."⁵⁵

El 1° de septiembre de 1978, el Presidente López Portillo avisó en su segundo informe de gobierno sobre la existencia de un proyecto de "Ley de garantías al derecho a la información".

En octubre de 1978 el Secretario de Gobernación comentó a los miembros de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, una reseña del proyecto de la ley de garantías al derecho a la información señalando que la información es contemplada como un derecho social, y los individuos son los sujetos a los cuales va dirigida ésta ley, y además contempla la existencia de diversos tipos de información.

Meses después la Comisión Federal Electoral convocó a unas audiencias, por petición del Presidente de la República, todo ello con la finalidad de reglamentar el derecho a la información. Hubo debates públicos y privados, sobre todo acudieron los medios de comunicación, y principalmente se publicaron en los periódicos Excelsior y el Herald. Los medios informativos hicieron públicos

⁵⁴ Granados Chapa, Miguel Angel, *Notas sobre el derecho a la información, Examen de la Comunicación en México*, El Caballito, México, 1981, pág. 131.

⁵⁵ Cfr. López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Op. Cit., pág. 81.

múltiples artículos sobre la reglamentación del derecho a la información, señalando su postura a favor o en contra de la reglamentación.

Se convocó por segunda vez a una audiencia el 18 de noviembre de 1979, en razón de que la convocatoria anterior fue un verdadero fracaso, al cual concurrieron los representantes de los medios de comunicación y los órganos políticos. Las audiencias se llevaron a partir del 21 de febrero hasta el 6 de agosto de 1980, en total fueron 135 ponencias, las cuales se mantuvieron reservadas, ya que nunca se dieron a conocer a los particulares.

No obstante lo anterior Sergio López Ayllón señala que la audiencia se dividió en dos fracciones: la primera trata de las posiciones en favor, en contra y ambiguas respecto de la reglamentación, y la segunda contempla la clasificación de los ponentes de acuerdo a los sectores que representan: sector informativo, sector de partidos políticos, sector de la opinión pública y el sector gubernamental.⁵⁶

De las ponencias favorables al derecho de la información se tocaron diversos temas, como son el monopolio a la información, la reforma política, el Estado y su relación con la información, la naturaleza del derecho a la información, la intervención de la prensa en la información gubernamental y los criterios de la reglamentación.

Un tema que se trató fue el monopolio de la información y prevaleció la postura referente a evitar la manipulación de la información por los grupos de interés, y así lograr la democratización de los medios.

“Seis partidos políticos de oposición presentaron sus ponencias, siendo el 80% de éstas a favor de la reglamentación. El argumento principal era eliminar los monopolios privados en los medios informativos y el retiro de las concesiones

⁵⁶ López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Op. Cit., pág. 85.

a particulares. Se dijo que el derecho a la información debería ser una prolongación de la reforma política para que los distintos grupos sociales, y no sólo los partidos políticos, tengan acceso a los medios. Se insistió en que el Estado informe sobre sus políticas y garantice que los medios se adecuen a las necesidades sociales, pero sin llegar al control de la información. Solo el PAN se pronunció una vez en contra y otra ambiguamente. Se propuso no una reglamentación, sino la actualización de las leyes existentes, así como una transformación en la correlación de fuerzas para que el cambio sea efectivo.⁵⁷

A pesar de que el derecho a la información fue agregado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tuvo éxito en virtud de que se afectaron intereses de las clases privilegiadas, sin embargo no termina aquí la reglamentación del derecho a la información, como lo veremos en párrafos posteriores.

Sergio López Ayllón manifiesta que después de varios años hasta 1980 el Presidente de la República ratificó a nivel internacional tratados y convenciones de derechos humanos. Dentro de éstos encontramos el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyos artículos 19 y 13 respectivamente contemplan el derecho a la información, como la libertad de buscar, recibir y difundir toda clase de informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento.⁵⁸

El derecho a la información se transgredió en el sentido de que la reforma constitucional no le implicó tanto problema, sino que la ley reglamentaria es la que recibió ponencias a favor y otras en contra, por ello resultó más complicado obtenerla.

⁵⁷ Ibidem, pág. 100.

⁵⁸ Ibidem, págs. 122 y 123.

En el año de 1977 Javier Corral presenta un proyecto del derecho a la información y lo titula "Comunicación Social", éste contenía la reglamentación de los medios de información, así como acceso a documentos gubernamentales, pero no tuvo éxito en razón de que tocaba todos los aspectos de la información, y por ello vulneraba diversos intereses de los empresarios y los políticos.

El Presidente José López Portillo durante su gobierno trató en varias ocasiones de reglamentar el derecho a la información, como ya se mencionó en párrafos anteriores, sin embargo no lo consigue, ya que en los sexenios posteriores el tema no se vuelve a tocar, hasta que nuevamente se discute la posibilidad de expedir una ley que reglamente el derecho a la información fundamentada en el artículo sexto constitucional, como se señalará a continuación.

"El candidato del PRI a la presidencia de la República Miguel de la Madrid, Solana y el diputado Fidel Herrera, Presidente de la Comisión de Cine, Radio y Televisión de la Cámara de Diputados insistieron en que sí se debía legislar. Durante diciembre y enero hubo una tregua declarativa; en febrero de 1982 Solana fue destituido de su cargo. Era más que claro que el poder ejecutivo federal no enviarían ningún proyecto de ley reglamentaria sobre dicha materia para la consideración del Congreso."⁵⁹

Pero éste primer proyecto de ley reglamentaria no tuvo frutos, era un buen proyecto que si hubiera culminado en ley habría sido un gran avance para el acceso a la información y la transparencia gubernamental.

En febrero de 1995 la Cámara de Diputados creó una Comisión Especial de Comunicación Social, con el propósito de presentar iniciativas de ley para legislar sobre una ley reglamentaria.

⁵⁹ Cfr. Autores Varios, *Hacia un nuevo derecho de la información*, Op. Cit., pág. 50.

La Comisión de RTC estudió los proyectos presentados y convocó a un seminario interno y dos conferencias internacionales para tratar el tema en cuestión.

Ernesto Villanueva señala al respecto que: "La resistencia que existe en México para legislar en materia de comunicación o derecho a la información no es propia de nuestro país sino que también se ha presentado en otras naciones, porque más allá de los intereses particulares que algunos medios masivos quieren proteger -nunca hay que generalizar- y que en ocasiones son inconfesables, existe un problema real porque, ésta es una materia especialmente difícil y compleja, que históricamente ha oscilado entre dos extremos: por una parte el libertinaje y por la otra, la censura y la represión."⁶⁰

Es hasta el año 2001 cuando empiezan a surgir los proyectos de ley, con la finalidad de la expedición de una ley reglamentaria sobre el acceso a la información y la transparencia gubernamental, por ello a continuación haremos una breve reseña de los proyectos presentados por los diputados:

El Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta integrante del Partido de la Revolución Democrática, el 11 de julio del 2001 presentó una iniciativa de Ley de Acceso a la Información relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. En dicha iniciativa señala que en la democracia debe existir un sistema de rendición de cuentas con la finalidad de que los particulares a través del acceso al derecho a la información verifiquen los actos de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones, haciendo énfasis en que la información que tenga las características de veraz y útil, sirve para evitar la existencia de un desvío de poder.

⁶⁰ Ibidem, pág. 51.

La iniciativa consta de siete capítulos que a continuación se resumirán brevemente:

El primero de ellos señala el objetivo de la ley, consistente en reglamentar el libre acceso a las fuentes de información de los actos de gobierno, siendo el sujeto obligado el poder ejecutivo federal, es decir, se constriñe a la administración pública centralizada y la descentralizada, contempla la existencia de la información reservada, estableciendo un plazo de diez años de reserva.

El segundo capítulo señala las excepciones al ejercicio del derecho a la información y además hace una clasificación de la misma cuando se trate de secretos industriales, comerciales o financieros, estableciendo un plazo de reserva de diez años.

En el capítulo tercero se menciona la obligación de las dependencias o entidades integrantes del poder ejecutivo respecto de hacer pública la información que les sea solicitada por los particulares. Asimismo establece los trámites y procedimientos que deben seguirse para obtener la información.

En el capítulo cuarto se establece que el procedimiento debe ser gratuito, excepto el costo de los materiales utilizados para obtener la información.

El capítulo quinto y sexto señalan el procedimiento en el supuesto de que la autoridad se niegue a entregar la información solicitada previamente por un particular en el ejercicio de su derecho. En este supuesto se puede interponer un recurso de reconsideración ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El último capítulo establece las sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos que incurran en faltas cuando entreguen la información a los particulares, es decir, cuando la información esté incompleta, no esté actualizada, entreguen datos personales que no estén autorizados para hacerse

públicos o mantengan la información en estado de inseguridad. También establece sanciones penales.

Como segunda iniciativa el 30 de noviembre de 2001, el Poder Ejecutivo presentó una iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, señalando en la exposición de motivos que la ley es considerada como una parte del proceso de reforma del Estado mejorando las instituciones públicas en su funcionamiento y consecuentemente se obtendrá la transparencia en la forma de gobernar y fortalecer la democratización.

También establece que el derecho de acceso a la información sirve para que los particulares tengan un control sobre los actos de gobierno, añade que la ley es un medio de combate a la corrupción.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley se establece el objetivo de la misma consistente en reformar las instituciones públicas para garantizar la democratización del gobierno mexicano.

Al igual que la iniciativa anterior señala que la rendición de cuentas en la publicidad de la información da como resultado la supervisión de los ciudadanos en la forma de gobierno, y así se obtiene la transparencia gubernamental, integrada por tres títulos, el primero de ellos consta de cinco capítulos como a continuación se resumen:

El primero de ellos contiene los principios fundamentales de la ley, así como los objetivos que se persiguen con la misma.

En el segundo capítulo se establecen las obligaciones de transparencia, es decir, la información que los sujetos obligados deben entregar a los particulares sin necesidad de que previamente exista una solicitud para ello.

En el capítulo tercero se encuentra la clasificación de la información en reservada y confidencial.

En el capítulo cuarto se señala lo relativo a los límites en la difusión de los datos personales que se encuentran en poder de las autoridades.

El capítulo quinto señala lo referente al costo de los materiales que se utilicen durante el proceso de acceso a la información gubernamental.

El título segundo comprende el procedimiento para acceder a la información, consistiendo en la creación de una unidad de enlace y un comité de información, los cuales tendrán como tarea el revisar las solicitudes.

El título tercero faculta al poder legislativo, al poder judicial y los organismos jurisdiccionales, para que contribuyan a la creación de reglamentos o acuerdos que regulen el acceso a la información. Asimismo, señala los supuestos en los que los servidores públicos en el momento en que garanticen el acceso a la información, incurran en faltas que impida al particular acceder a la información que le interesa conocer.

La tercera iniciativa⁶¹ surge el 6 de diciembre de 2001, consta de seis capítulos, que en general contemplan los aspectos de las dos iniciativas anteriores, pero ésta última iniciativa se caracteriza por señalar en su capítulo primero que su intención es que sea considerada como una ley reglamentaria del artículo sexto constitucional en materia de acceso a la información.

⁶¹ Fue propuesta por los diputados Salvador Cosío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero, Martí Batres Guadarrama, entre otros, integrantes del Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, así como uno de Convergencia.

Señala que se creará un Instituto Nacional de Acceso a la Información, el cual será gratuito y se integrará por cinco comisionados nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del ejecutivo federal .

Como cuarto antecedente, se llevó a cabo una recopilación de las tres iniciativas a las cuales nos referimos en párrafos anteriores, así emiten un solo dictamen tomando en consideración todas las iniciativas propuestas.

Para llevar a cabo la tarea descrita en el párrafo anterior, se crea un grupo de trabajo en materia de transparencia gubernamental, el cual estudió cada una de las iniciativas presentadas, observando que existía similitud entre las tres por contemplar los mismos aspectos plasmándolos de diferente forma. Terminado el proyecto por los legisladores, lo sometieron al pleno y finalmente el 11 de junio de 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, entrando en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Después de tantos intentos fallidos en tratar de legislar el derecho a la información, como lo hemos analizado en el presente capítulo, cabe señalar que transcurrieron muchos sexenios para que finalmente se emitiera una ley reglamentaria del artículo sexto constitucional, cuya finalidad consiste en garantizar el acceso a la información pública gubernamental, por lo cual ha sido un gran logro toda vez que si los ciudadanos se encuentran informados de los asuntos públicos se logra mayor participación en la toma de decisiones, y al mismo tiempo se logra mayor credibilidad en las instituciones gubernamentales.

CAPITULO III

NATURALEZA JURÍDICA DE LA TRANSPARENCIA

GUBERNAMENTAL

III.1 Conceptos y principios de transparencia, acceso a la información gubernamental y el derecho de petición.

Transparencia

El Diccionario de la Real Academia, señala:

"Transparencia.- calidad de transparente.

Transparente.- claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad".⁶²

Puede deducirse que la transparencia consiste en la posibilidad de ver claramente los objetos, es decir, ver a través de los mismos, y aplicado a la transparencia gubernamental consiste en la posibilidad de que los ciudadanos se enteren de las gestiones públicas, traducidas en las acciones llevadas a cabo por el gobierno

¿Qué debemos entender por información pública gubernamental?, para resolverlo señalaremos las definiciones de cada una de ellas a continuación:

El Diccionario de la Real Academia señala que la información es la "comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada."⁶³

⁶² *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Editorial Espasa, vigésima segunda edición, España, 2001, tomo 10, págs. 1502 y 1503.

⁶³ *Ibidem*, pág. 863.

Sergio López Ayllón define a la información de la siguiente forma: "El término información tiene un sentido amplio que abarca los hechos, datos, noticias, opiniones e ideas necesarios para entender la realidad y poder actuar de una manera determinada."⁶⁴

De lo anterior se deduce que la información es el conjunto de ideas, opiniones, hechos, datos, experiencias que contiene un mensaje para enterar, enseñar o anunciar, con la finalidad de tener mayor conocimiento de la realidad que vivimos. La Ley de Transparencia señala que por información se debe entender la aquella contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtenga, adquieran o transformen.

"Público.- Notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos"⁶⁵.

Lo público lo debemos entender como aquello que es conocido por todos los individuos, es decir, todo aquello que se nota a simple vista.

"Gubernamental.- Pertenciente o relativo al gobierno del Estado."⁶⁶

Para entender el concepto de gubernamental, es necesario señalar el concepto de gobierno y Estado, toda vez que son conceptos que se encuentran relacionados.

George Jellinek define al Estado como "la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio."⁶⁷

⁶⁴ Cfr. López Ayllón, Sergio, *El Derecho a la Información*, Op. Cit., pág. 207.

⁶⁵ *Diccionario de la Lengua Española*, Op. Cit., pág. 1259.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 795.

⁶⁷ Cfr. Jellinek, George, *Teoría General del Estado*, segunda edición, Editorial Continental, México, 1958, pág. 145.

El gobierno es definido por el maestro Andrés Serra Rojas como “una parte del Estado o el conjunto de sus órganos”.⁶⁸

La información pública gubernamental se puede definir de la siguiente forma: son todos aquellos datos, ideas, opiniones conocidos por todos, los cuales son pertenecientes al Estado. Por lo tanto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, únicamente debe proporcionar la información que cumpla con estas características, sin embargo existe información que puede ser pública, pero no gubernamental, y de conformidad a lo establecido en la Ley debe ser entregada a los particulares.

La exposición de motivos de la LFTAIPG señala que los órganos del Estado tienen la obligación de informar a los particulares de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. Que la transparencia consiste en obtener información sobre la situación económica, financiera, deuda pública, los sueldos de los servidores públicos, el marco normativo, las contrataciones públicas, el desarrollo del ejercicio presupuestal, entre otros. De lo anterior se desprende que se trata de que los poderes del Estado entreguen a los ciudadanos toda la información que éstos les requieran con la finalidad de tener una visión transparente de la actividad gubernamental, y con ello lograr la democratización del país.

La LFTAIPG contempla en su cuarto artículo los objetivos de la Ley señalando como segundo objetivo “transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados”. De aquí se desprende que uno de los ejes de la transparencia gubernamental consiste en entregar a los particulares toda la información que soliciten, sin embargo la misma Ley prevé la existencia de información que no puede darse a conocer, la cual se clasifica como reservada o confidencial.

⁶⁸ Cfr. Serra Rojas Andrés, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 453.

El capítulo segundo, que comprende del artículo séptimo al artículo doceavo señala las obligaciones de transparencia que deben acatar los sujetos obligados, quienes son los responsables de garantizar el acceso a la información. La fracción XIV del artículo 3° de la Ley considera como sujetos obligados a los siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- d) Los órganos constitucionales autónomos.
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

El artículo 7 de la Ley enumera la información que debe ser puesta a disposición de los particulares, conforme a lo siguiente:

“ I. Su estructura orgánica;”

Comentario: Con la finalidad de que la sociedad tenga conocimiento de la integración orgánica y funcional de cada uno de los sujetos obligados.

“II. Las facultades de cada unidad administrativa;”

Comentario: Para que los gobernados conozcan si realmente los servidores públicos actúan de acuerdo a las facultades que les fueron conferidas.

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

Comentario: Que la sociedad conozca quienes son las personas que ejercen la función pública, así como sus cargos y nombres.

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

Comentario: Que el pueblo conozca cómo se invierten sus contribuciones y esté enterada de los ingresos que el Estado le paga a sus servidores públicos. Esta información solamente contendrá los ingresos que percibe cada uno de los servidores públicos, sin mencionar los nombres de éstos por la protección de datos personales, y sobre todo por seguridad de las personas. Existe el antecedente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la obligación que tienen de presentar su declaración de situación patrimonial, lo que permite conocer los bienes y recursos que detentan cuando asumen algún cargo y los bienes y recursos que tienen cuando concluyen su encargo, la gran diferencia y ventaja que significa la nueva Ley de Transparencia en que ahora puede hacerse pública ésta información.

El patrimonio de la persona pertenece al ámbito de los datos personales que no son públicos y esto impide que la sociedad pueda conocer la situación financiera y patrimonial de las personas. Los servidores públicos se niegan a que sus datos personales inherentes a su patrimonio sean públicos, por temor de ser secuestrados.

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

Comentario: Para que la sociedad conozca la ubicación de las unidades para acudir a solicitar información, o bien enviar su solicitud en la página web. La

ley de Transparencia no define la forma cómo debe otorgarse o tramitarse la información pública, sin embargo, el Reglamento de la Ley establece que deberá procesarse por medios electrónicos, lo cual a mi juicio trasciende al criterio del legislador, pues va más allá de la Ley y ésta circunstancia genera gastos y dificultades a los grupos sociales marginados para acceder a la información, tal parecería que el Reglamento busca a un sector elitista y discrimina a las clases más desfavorecidas, motivo por el cual puede afirmarse que el Reglamento se está colocando por encima de la Ley, en perjuicio de la sociedad.

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

Comentario. Que la sociedad conozca que debe hacer y alcanzar el Estado y conjuntamente con los resultados verificar si los órganos del Estado están cumpliendo con las funciones que tienen a su cargo. Por ejemplo, es importante conocer cuales son las metas que persigue el Ministerio Público, como es abatir la delincuencia que se ha convertido en una reclamación social, y también cuales son los resultados que se están obteniendo. Así, saber cuantos delitos se denunciaron, cuantas averiguaciones se consignan, cuantos autos de formal prisión se dictan, cuantos amparos se conceden, cuantos amparos se niegan y finalmente cuantos delitos y delincuentes son verdaderamente castigados.

“ VII. Los servicios que se ofrecen;”

Comentario: Para orientar a la sociedad y mejorar la atención a los gobernados.

“VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro

de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;”

Comentario: Para orientar a la población cuando acudan a ejercer su derecho a la información. Lamentablemente se continúa legitimado el fenómeno de los trámites, lo cual propicia la corrupción.

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

Comentario: Para que la sociedad verifique si realmente cada órgano del Estado aplica los recursos debidamente cumpliendo con las funciones que tiene a su cargo.

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

Comentario: Que el pueblo tenga conocimiento del destino y la correcta aplicación que se le dará a los recursos públicos.

“XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los

programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;”

Comentario: Con la finalidad de que no haya desviaciones ni malversaciones del gasto público.

“XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;”

Comentario: Conocer quienes son las personas que son beneficiadas por el Estado.

“XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato;

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;”

Comentario: Dirigido principalmente a todas aquellos que celebran contratos con el gobierno, es decir, para todos aquellos que se hayan sometido a una licitación pública y la hayan ganado, y presten sus servicios ya sea realizando obras públicas, provean de diversos productos, entre otros. Esta es la actividad posiblemente de mayor trascendencia en su difusión, porque a través de la obra pública y las adquisiciones se ejerce una parte importante del gasto público.

“ XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;”

El marco normativo aplicable se refiere a todas las Leyes que serán aplicables para cada uno de los sujetos obligados, en cumplimiento de sus obligaciones en el proceso de acceso a la información.

Es necesario destacar que el marco normativo aplicable a los sujetos obligados en forma genérica son todas las Leyes (en el ámbito federal alrededor de 340 Leyes) que emanen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 128 constitucional:

“Artículo 128. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen.”

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

Comentario: Para que la sociedad conozca si realmente los órganos del Estado están garantizando el acceso a la información, así como conocer cuantas solicitudes se resuelven diariamente.

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

Comentario: Para alentar al pueblo para que ejerza su derecho de acceso a la información.

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

Comentario: Esta última fracción deja abierta la posibilidad de cualquier otra información que no esté contemplada en las fracciones anteriores, la cual

puede ser solicitada por el particular ante la autoridad correspondiente, y ésta última podrá ejercer la discrecionalidad.

El artículo octavo de la Ley, se refiere al Poder Judicial de la Federación señalando que las sentencias que hayan causado estado deben ser públicas. La Suprema Corte emitió su propio Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo considerando décimo señala:

“DÉCIMO. En términos de lo previsto en los artículos 16, párrafo antepenúltimo, de los Lineamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 8, párrafo primero, de los Lineamientos del Consejo de la Judicatura Federal, una vez que la sentencia cause estado, también serán públicas las resoluciones intermedias que hayan puesto fin a una instancia o a algún incidente de previo y especial pronunciamiento y las que recaigan a un recurso intraprocesal, con lo que se amplía el concepto de sentencias públicas a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁶⁹ y, por ende, se permite el acceso a las mismas aun cuando pertenezcan a expedientes de naturaleza penal o familiar, sin menoscabo de que en estos casos deban suprimirse los datos personales de las partes;”

El artículo décimo de la LFTAIPG obliga a la publicación de anteproyectos de Leyes y disposiciones administrativas de carácter general, excepto que se trate de una situación de emergencia y el artículo onceavo obliga al Instituto Federal Electoral a proporcionar la información respecto de los recursos

⁶⁹ “Artículo 8. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.”

públicos que reciban las agrupaciones políticas y los partidos políticos. Toda la información debe ser entregada a cualquier individuo que haga su petición.

Las obligaciones de transparencia tienen como finalidad ser un mecanismo de transparencia en la gestión gubernamental, y así evitar la corrupción, ya que los servidores públicos no dan a conocer con precisión la aplicación que hacen del gasto público.

Asimismo los sujetos obligados tienen la obligación del artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual a la letra dice:

"Artículo 12. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen por cualquier motivo recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos."

Por lo cual, los servidores públicos deben justificar con documentos fehacientes el uso que le den a los recursos públicos asignados, es decir, se trata de una forma de controlar la actividad de los gobernantes en el ejercicio de sus funciones, y así los particulares tengan al alcance toda la información que quieran conocer.

De la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se desprende que la transparencia consiste en que la información gubernamental debe ser pública, en virtud de que la corrupción se da por la falta de información que no llega a manos de los particulares. Por ejemplo, hoy en día no existe información pública sobre las personas que estando obligadas a pagar contribuciones no lo hacen (por ejemplo los vendedores ambulantes), así como el monto recaudado por las contribuciones, su distribución y aplicación por tipo de

régimen o niveles de contribución. Inclusive el destino que se ha hecho de las contribuciones, como por ejemplo, ahora nos enteramos que el IMSS ha tomado las aportaciones de seguridad social que hacen los patrones como cuotas de seguridad social, para pagar las pensiones de sus trabajadores, lo que entraña una responsabilidad, habida cuenta de que las contribuciones sólo pueden destinarse al gasto público.

La tarea de la Ley consiste en producir una nueva cultura en contra de la corrupción, sin embargo existen limitaciones que la misma Ley contempla, lo cual significa un obstáculo para eliminar la corrupción en los servidores públicos.

Acceso a la información

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la define como “la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.”

Ernesto Villanueva señala “Por tanto, el derecho a la información previsto en el último párrafo del art. 6° constitucional puede entenderse desde dos perspectivas. Una, lato sensu, que señala que el derecho a la información está integrado por los tres derechos previstos en el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, el derecho a la información podría definirse como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: a) emitir opiniones; b) investigar y difundir hechos y opiniones, y c) recibir informaciones y opiniones.

Sin embargo, para efectos de un estudio sistemático se eliminaron los tres derechos que contiene el derecho a la información en su sentido amplio, de la manera siguiente: a) libertad de expresión, que implica el derecho a emitir opiniones; b) libertad de información, que supone el derecho a investigar y difundir hechos de interés público, y c) derecho a la información, stricto sensu, que implica

el derecho a recibir información. En sentido estricto, el derecho a la información puede definirse como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado."⁷⁰

El acceso a la información pública gubernamental es entendido como un derecho traducido en el ejercicio de tres facultades diferentes, pero relacionadas entre sí, las cuales son: recibir, investigar y difundir la información. Dichas facultades se mencionarán a continuación:

La primera es la facultad de recibir refiriéndose al derecho del particular de acceder a la información en el sentido de derecho a la noticia, el cual exige ciertos requisitos consistentes en que la información sea: veraz, completa y oportuna.

En segundo término tenemos la facultad de investigar, consistente en la posibilidad de las personas de acceder directamente a las fuentes de información, es decir, en ésta facultad se encuentra inmerso el derecho de toda persona de acceder a los archivos que contengan información pública en poder de los entes gubernamentales. Siendo que la obligación correspondiente al Estado es permitir el acceso a la documentación pública gubernamental y que la misma esté disponible para el público, de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En tercer lugar, la facultad de difundir, tratándose de un derecho de todo individuo de la libre difusión de opiniones o de informaciones. Esta facultad va enfocada principalmente al ámbito de los medios de comunicación, como son la radio y la televisión, así como los medios impresos, por lo cual se trata de una cuestión meramente periodística.

⁷⁰ Cfr. Villanueva Villanueva, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, Editorial Oxford, México, 2000, pág. 42.

De lo anterior se desprende que el derecho a recibir información administrativa se traduce en la posibilidad que tienen los particulares para acudir ante las entidades o dependencias gubernamentales a solicitar la información que requieran, y así tener pleno conocimiento de la gestión gubernamental.

Actualmente el acceso a la información gubernamental se encuentra regulado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el año 2002 en nuestro país y su finalidad consiste en garantizar el derecho de los particulares a estar informados sobre los asuntos del Estado, y con ello fomentar la democratización mediante la rendición de cuentas que los servidores públicos darán al pueblo, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana, respecto de las acciones tomadas por los gobernantes.

Existe una clara relación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, no porque se trate forzosamente de dos realidades contrapuestas, sino porque la regulación de ambas debe ser complementaria. En efecto, la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo. Cabe destacar que con fecha 11 de mayo de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por medio del cual se deroga la fracción I del artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dicho precepto establecía lo siguiente:

“Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización.”

Así tenemos que el acceso a la información de las instituciones gubernamentales, puede llegar a ser una forma de presión por parte de los particulares, toda vez que al acceder a la información pueden tener pleno conocimiento de las decisiones, funciones, errores y omisiones de los servidores públicos que integran los órganos del Estado en el desempeño de sus labores.

Derecho de petición

El derecho de petición forma parte de la tradición constitucional mexicana desde que el Congreso aprobó el Acta de Reformas propuesto por Mariano Otero para la Constitución de 1857: "Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las Leyes." (artículo 2º).

Actualmente el derecho de petición lo regula el artículo 8º constitucional que a la letra dice:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Se contempla la posibilidad de todo gobernado para realizar una petición a las autoridades, quienes tienen obligación de contestarla y se requieren principalmente tres requisitos:

- 1.- Por escrito
- 2.- De manera respetuosa
- 3.- De forma pacífica

El maestro Enrique Sánchez Bringas menciona: "La petición debe ser formulada por escrito, atendiendo a un principio de seguridad jurídica; debe ser respetuosa, o sea sin proferir insultos ni ofensas; y debe ser pacífica, esto es, no debe contener amenazas a los servidores públicos o autoridades".⁷¹

Resulta claro que en un régimen de derecho como el nuestro, las resoluciones que dicten las autoridades deben estar apegadas a lo establecido por la Ley en la materia aplicable, pero primordialmente deben acatar los preceptos constitucionales, por lo anterior si una petición está fundada y motivada, y cumple con los requisitos establecidos en el artículo octavo constitucional debe ser concedida. No obstante lo anterior, no todas las peticiones reciben respuesta favorable al particular.

El autor Juventino V. Castro señala "es así como se satisface la garantía constitucional en el momento en que se atiende la petición de una persona, dándosele una contestación en el sentido que se considere es la procedente, que no tiene por qué ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de la autoridad, cabe la inconformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones constitucionales u ordinarias que pudo violar la propia autoridad al contestar, pero reafirmando y no violando la garantía del artículo 8° constitucional."⁷²

El derecho de petición en México contempla que en materia de asuntos políticos sólo los ciudadanos mexicanos pueden ejercerlo. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los países que tienen legislado este derecho

⁷¹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 626.

⁷² Cfr. Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 101.

permiten el libre acceso tanto para nacionales, como ciudadanos extranjeros, tal es el caso de Canadá.

“En efecto, los artículos 6º y 8º de nuestra Carta Magna consagran como garantías individuales el derecho de petición y el de información. Por este último, corresponde a todo individuo dirigirse de manera respetuosa a la autoridad, sin que se encuentre limitado en cuanto a la materia de la solicitud. La autoridad queda obligada a responder al particular. En este sentido la solicitud puede consistir en una petición de información. Por otra parte, el artículo 6º, a partir de 1977, consagra como garantía individual el derecho a la información. Con este fundamento, y con el objeto de hacer efectivos estos derechos, tratándose del acceso a la información pública.”⁷³

Se concluye que existe una diferencia entre el derecho de petición y el acceso a la información pública gubernamental, en virtud de que en el derecho de petición la autoridad no está obligada a entregar a los particulares la información que haya sido solicitada, en cambio en el derecho a la información la autoridad tiene la obligación de entregar a los particulares la información solicitada. Aunado a que en el derecho de petición era necesario demostrar ante la autoridad que se tenía interés jurídico, y la mayoría de los casos llegaban a la conclusión de que se carecía del mismo, y por lo tanto, en la mayoría de los casos la resolución era desfavorable para el particular y en el derecho de acceso a la información no es requisito demostrar interés jurídico, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dice:

“Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto...”

⁷³ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Congreso de la Unión, México, 2002.

Sin embargo, es evidente que al ingresar una solicitud de acceso a la información, se está ejerciendo implícitamente el derecho de petición y por lo tanto, si el artículo 75 del Reglamento de la Ley considera que caduca la petición en 3 meses, esto contraviene una garantía constitucional. En efecto el artículo 75 dice:

"Artículo 75. Los solicitantes tendrán un plazo de tres meses después de que se les notifique la resolución de acceso a la información para disponer de ella. Para ello deberán iniciar la consulta en el lugar donde se les indique o cubrir los costos vigentes para su reproducción y, en su caso, el envío de la misma. Transcurrido el plazo referido, los particulares deberán realizar una nueva solicitud de acceso a la información, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad."

No puede caducar, el derecho de petición porque se trata de una garantía constitucional, que solo puede restringirse por disposición expresa de la Constitución o por suspensión de garantías, por lo tanto, es inconstitucional el artículo 75 del Reglamento.

III.2 Fundamentación constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La transparencia gubernamental se encuentra prevista en el artículo 6° constitucional, que a la letra dice:

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

De acuerdo a la disposición invocada, el Estado, tiene la obligación de garantizar el derecho a la información, es decir, todo individuo debe ser informado de cualquier tema que le interese conocer en cualquier ámbito, concerniente a la

actividad de los órganos de la Administración Pública. Lo anterior tiene su fundamento en que la autoridad no puede transgredir la esfera de los gobernados y como el acceso a la información es un derecho que se encuentra contemplado constitucionalmente, por ende existe la posibilidad de acceder a la información pública gubernamental.

Por otra parte, el artículo 6° constitucional delimita la libertad de expresión, con la finalidad de no causar un perjuicio al Estado, respecto de la información a la que el particular ha accedido, en el ejercicio de sus derechos, a lo cual el Dr. Ignacio Burgoa comenta:

“La información por conducto de los medios de comunicación masiva como el cine, la radio y la televisión, tienen las limitaciones que a la libertad de expresión de las ideas establece el artículo 6° constitucional. Independientemente de ellas, dicha información, por estar estrechamente vinculada a la colectividad que la recibe, debe, condicionarse al interés social como prevalente sobre los intereses particulares de los informadores y de quienes utilicen dichos medios como propaganda o anuncio”.⁷⁴

El acceso a la información y la transparencia gubernamental han adquirido el nivel de garantía individual al ser plasmadas en los artículos sexto y séptimo constitucional.

Asimismo, los poderes del Estado, quienes son los sujetos obligados de garantizar el acceso a la información a través de sus unidades de enlace que establezcan, para lo cual el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública emitió unas Recomendaciones para la identificación de información reservada o confidencial por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1°

⁷⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pág. 682.

de abril de 2003, las cuales se derogaron en el artículo segundo transitorio de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003 (ver anexo 1).

De la misma forma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal juega un papel preponderante en el ejercicio del derecho de acceso a la información en virtud de ser un ordenamiento jurídico aplicable a las instituciones gubernamentales y como se desprende del artículo transitorio tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual a continuación se transcribe:

“Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento y en el mismo plazo deberán iniciar funciones. Asimismo deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que a su vez deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere ésta disposición deberá hacerse con los recursos humanos materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.”

Adicionalmente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1994, reguló el derecho de acceso a la información de expedientes de la Administración Pública, en su capítulo V denominado “Del acceso a la documentación e información”, cuyos artículos 33 y 34 dicen:

“Artículo 33. Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer, en cualquier momento el estado de su tramitación,

recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.”

“Artículo 34. Los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo en los casos a que se refiere el artículo anterior.”

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo faculta el acceso a expedientes que contienen información pública, estableciendo las siguientes limitaciones:

1. El acceso a la información es procedente en relación con los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada, excluyendo la administración pública descentralizada, que engloba diversos organismos como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, entre otros.

2. El acceso a la información es improcedente cuando se trate de materias de carácter financiero, fiscal, electoral, laboral, responsabilidades de servidores públicos, materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional.

3. Asimismo, no es procedente consultar información que contenga datos relacionados con la información sobre la defensa y seguridad nacional, relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, si el interesado no es el titular, o en asuntos prohibidos por la ley.

4. Los artículos 33 y 34 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen el derecho de los ciudadanos a acceder a documentos no clasificados o reservados, sin embargo no establecen plazos previstos para el ejercicio de ese derecho, ni sanciones aplicables a los servidores públicos que entorpezcan o hagan nugatorio ese derecho.

5. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no define el contenido de las excepciones al acceso a la información (defensa y seguridad nacional), ni tampoco la autoridad competente de definir los casos de seguridad nacional, entre otros.

6. La información que se obtiene a través de la ley tal vez contribuya al mejor funcionamiento de la administración pública centralizada.

7. Con frecuencia, se requiere agotar el tiempo de tres meses para interponer un juicio de amparo a fin de hacer efectivo este derecho, adicionando a la demanda de solicitud de información la referencia de los artículos sexto y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concernientes al derecho a la información y al derecho de petición.⁷⁵

Se deduce que esa Ley empezó a promover la transparencia gubernamental, toda vez que contempló el acceso a los archivos gubernamentales, por lo cual es un avance en el acceso a la información pública gubernamental, sin embargo los artículos antes transcritos facultaban para proporcionar la información a los individuos que demostraban tener interés jurídico, por lo que existían limitaciones en la Ley para las personas que no eran parte en el asunto, quienes no podían consultarlo.

El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuyo artículo séptimo señala:

⁷⁵ Villanueva Villanueva, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información* Op. Cit., págs. 46 y 47.

“Artículo 7. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará supletoriamente en lo que no se oponga a la presente Ley.”

Por lo cual la LFTAIPG actualmente se aplica en materia de acceso a la información, supletoriamente se aplicará la Ley de Procedimiento Administrativo.

III.3 La reglamentación jurídica de la transparencia gubernamental en el ordenamiento mexicano

El marco jurídico de la transparencia a principios del siglo XX se encontraba en los principios liberales, principalmente comprendido en los principios constitucionales, la Ley de Imprenta y la legislación penal aplicable. Surge la inquietud en nuestro país de reglamentar el derecho a la información, con la finalidad de regular materias relacionadas con la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública gubernamental.

El autor Ernesto Villanueva señala que el derecho a la información se encuentra regulado en diversos ordenamientos jurídicos señalando “En materia de fuentes de derecho de la información destacan las siguientes:

- La Constitución, particularmente los artículos 6° y 7°.
- La Ley de Imprenta.
- La Ley Federal de Radio y Televisión.
- La Ley de Vías Generales de Comunicación.
- La Ley Federal de Cinematografía.
- La Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos.
- La Ley Federal de Telecomunicaciones.
- Reglamento sobre Publicaciones y Revistas Ilustradas.

- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en Radio y Televisión.
- Reglamento del Servicio de Televisión por Cable.
- Acuerdo para la creación de la productora e importadora de papel, S.A. (PIPSA).
- Decreto por el que se Crea el Instituto Mexicano de la Radio.⁷⁶

Cabe destacar que el acceso a la información pública gubernamental es un derecho que ha sido contemplado desde el gobierno del Presidente José López Portillo, no obstante que hasta el año 2002 se haya emitido por los legisladores la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, asimismo nuestro país ha ratificado varios ordenamientos internacionales en los cuales se incluye el derecho de acceso a la información.

La fuente jurídica del acceso a la información en el sistema jurídico mexicano proviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se contempla en el artículo sexto como una garantía constitucional. Al igual los Tratados Internacionales firmados por México, particularmente la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos, los cuales en términos de lo previsto por el artículo 133 constitucional integran la parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su primera parte:

“Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión.”

⁷⁶ Villanueva, Villanueva Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, Op. Cit., pág. 6.

Este párrafo contiene el principio de supremacía constitucional y el principio de jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. El derecho a la información en México debe ser contemplado con las normas expedidas por el Congreso de la Unión y con aquellas contenidas en los ordenamientos internacionales que México ha ratificado.⁷⁷

Cabe destacar que nuestro país al firmar diversos ordenamientos jurídicos internacionales, los debe acatar de conformidad con lo que establece el artículo 133 constitucional.

Así las cosas tenemos que los artículos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser interpretados de acuerdo a los instrumentos internacionales que México ha ratificado, de igual forma debe tomarse en cuenta la jurisprudencia que emane de dichos ordenamientos.

Ernesto Villanueva considera que es importante para la protección y defensa de todos los derechos humanos en México, el reciente reconocimiento que nuestro país ha hecho de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos porque su trascendente jurisprudencia viene a ampliar esta protección –especialmente del derecho a la información- y porque será posible acudir a esa interpretación judicial de la multicitada Convención Americana. Así, la defensa del derecho a la información se ha ampliado en forma notoria en México.⁷⁸

⁷⁷ Autores Varios, *Hacia un nuevo derecho de la información*, Op. Cit., pág. 48.

⁷⁸ Idem.

III.4 Irretroactividad de la Ley y competencia federal y de los estados

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que la irretroactividad “es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dichas normas”.⁷⁹

El maestro Ignacio Burgoa señala “el principio de irretroactividad estriba en que una ley no debe normar a los actos, hechos o situaciones que hayan tenido lugar antes de que adquiera fuerza de regulación. Todos los autores están contestes en que toda ley rige para el futuro y no hacia el pasado.”⁸⁰

La irretroactividad de la Ley es una garantía constitucional contemplada en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, el cual dice:

“Artículo 14. A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna...”

Su finalidad se constriñe a consagrar la seguridad jurídica de los individuos, asimismo cabe recordar que las Leyes solamente rigen en el periodo en que están vigentes, y por ende regulan los hechos que suceden durante la vigencia de las mismas, por lo cual podemos definir a la irretroactividad como la aplicación de la Ley a hechos anteriores a la vigencia de la misma.

Por ello cuando se acude ante los sujetos obligados a ejercitar el derecho de acceso a la información, se debe solicitar documentación que esté en manos de la institución a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue publicada en el Diario Oficial

⁷⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998, Tomo III, pág. 1824.

⁸⁰ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, Op. Cit., págs. 506 y 507.

de la Federación el día 11 de junio de 2002 y por lo tanto, empieza su vigencia a partir del día 12 de junio del mismo año, conforme al artículo transitorio primero de la Ley en comento que establece: "La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación con las modalidades que establecen los artículos siguientes".

Sin embargo el artículo séptimo transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece lo siguiente:

"SÉPTIMO. A la información existente en las dependencias y entidades con anterioridad a la entrada en vigor del presente Reglamento le será aplicable el régimen establecido por la Ley y el propio Reglamento. Dicha información será pública y sólo podrá clasificarse como reservada o confidencial en los supuestos previstos por los ordenamientos mencionados."

Se señala la posibilidad de que los servidores públicos, quienes son los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información que les sea solicitada como consecuencia del derecho a la información, pueden dar una negativa a las solicitudes presentadas, por lo cual se da la facultad a las autoridades de argumentar que la información es inexistente, y por lo tanto, la información requerida no llegará a manos de los solicitantes, por lo cual no se da pleno cumplimiento al derecho a la información, ya que existe este candado que impide tener acceso a estar informado.

El precepto séptimo transitorio del Reglamento es inconstitucional, en virtud de que los particulares al ejercer el derecho a la información pueden acudir a solicitarla de años atrás, ya que ni la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ni el Reglamento establecen a partir de que fecha se puede pedir la información, no obstante ello existe una

irretroactividad al establecer que la Ley será aplicada sobre la información existente antes de la vigencia de la misma, lo cual contraviene el artículo 14 constitucional, toda vez que la Ley no puede ser aplicada en perjuicio de persona alguna, y en este caso se pueden dañar derechos de terceros.

Al respecto una noticia de Alejandro Gertz Manero publicada en el periódico El Universal, el 18 de junio de 2003, señaló que la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tendrá que pasar por la constitucionalidad cuando se rebasen los límites de la función pública y se intrometan en la esfera de las garantías individuales y afecten los derechos de terceros.⁸¹

La vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, inicia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, si la Ley se publicó el 11 de junio de 2002, su entrada en vigor fue a partir del 12 de junio del mismo año, de acuerdo a lo establecido en el artículo Primero Transitorio de la Ley:

“PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes:”

De la lectura del precepto antes mencionado se desprende que la Ley será aplicada a partir del 12 de junio del año 2002, sin embargo el artículo octavo transitorio de la Ley señala:

“OCTAVO. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley”.

⁸¹ Gertz Manero, Alejandro, *Transparencia Mediática y Corrupción*, El Universal, México, D.F., 18 de junio de 2003, pag. A28.

Los particulares pudieron ejercer su derecho de acceso a la información a partir del 12 de junio de 2003, que es la fecha en que se cumple un año de la entrada en vigor de la Ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

“IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia. Amparo en revisión 942/54. Rodolfo Joffroy. 27 de septiembre de 1968. Ponente: Octavio Mendoza González.”⁸²

“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retrobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los indiciados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo. Amparo 1232/52. Líneas Unidas del Norte, S. C. L. 11 de agosto de 1952. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.”⁸³

Cabe destacar que los particulares deben solicitar la información del 12 de junio de 2003 (fecha establecida por la LFTAIPG) en adelante, más no información anterior a la vigencia de la Ley. En la práctica las personas están solicitando información de fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley.

⁸² Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Segunda Sala, Parte: CXXXV, Tercera Parte, Tesis, Página: 161.

Respecto de la competencia de los estados y la competencia de la Federación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les otorga facultades para que ejerzan la misma, lo cual tiene su origen como lo señala el maestro Felipe Tena Ramírez al mencionar que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre los Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano cuyo artículo 124, dice así:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."⁸⁴

Dentro de nuestro sistema federal existe un reparto de las atribuciones que corresponden a cada uno de los Estados, así como también de las facultades que corresponden a la Federación, es decir, se fijan para determinar la competencia en el ámbito federal y estatal.

Existen facultades que corresponden únicamente a los estados, pero las mismas pueden ser ejercidas por la Federación, de conformidad con lo que establece el artículo 73 en su fracción XXX, que a la letra me permito transcribir:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión."

⁸³ Ibidem, Tomo: CXIII, Página: 473.

⁸⁴ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 114.

El maestro Felipe Tena Ramírez señala: "...las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia..."⁸⁵

Al respecto Enrique Quiroz Acuña menciona: "Recordemos que en materia de jerarquía de las normas, derivado del artículo 133 constitucional, las normas fundamentales se integran por la Constitución, las Leyes expedidas por el Congreso que desarrollan el sentido de la Constitución y que denominadas Leyes constitucionales y los tratados internacionales. Debajo de estos tres elementos que integran las Leyes fundamentales de la Unión, están las Leyes federales, las Leyes locales y en el siguiente peldaño las disposiciones específicas. Así, resulta que las Leyes generales que distribuyen competencias para la Federación y las entidades de la federación, desarrollan una facultad coincidente ..." ⁸⁶

En este orden de ideas México es uno de los países que apenas está preparándose para el acceso a la información pública gubernamental y la transparencia, debido a que es un derecho que se contempló en 1977 en el artículo sexto constitucional, reforzado éste con el artículo octavo constitucional respecto al derecho de petición para hacer consultas a las autoridades administrativas, pero es hasta el año 2002, después de haber transcurrido 25 años, cuando se discute en el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley reglamentaria del artículo sexto constitucional y después de tantas disparidades de ideas se logra su aprobación y publicación el 11 de junio del año 2002.

En el ámbito estatal el acceso a la información y la transparencia gubernamental empiezan a tomar fuerza, en virtud de que en los Estados de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Michoacán, Morelos, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Durango y Sinaloa han emitido sus Leyes en la materia, de ahí se puede concluir que el acceso a la información es un

⁸⁵ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit., pág. 116.

⁸⁶ Cfr. Quiroz Acuña, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 221.

tema que cada vez va tomando más fuerza en las legislaciones estatales, ya que se van creando leyes aplicadas a nivel estatal y municipal.

III.5 La naturaleza jurídica de la transparencia gubernamental

Enrique Sánchez Bringas, manifiesta : “El derecho al que se refiere la última parte del artículo 6° constitucional tiene naturaleza social porque, en nuestro concepto, pretende garantizar a toda la población la oportunidad de obtener información objetiva y social de los agentes sociales –gubernamentales o privados- que tienen la responsabilidad de informar a la sociedad”.⁸⁷

Cabe resaltar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una tesis jurisprudencial, la cual a continuación se transcribe:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías

⁸⁷ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Op. Cit., pág. 603.

individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLV/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.⁸⁸

Al derecho a la información en un principio se le dio el carácter de garantía de los partidos políticos, sin embargo en la actualidad es considerado como una garantía constitucional consagrada en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como una obligación del Estado de informar veraz y oportunamente a la ciudadanía de los asuntos públicos, es decir, de la gestión gubernamental, y así lograr la transparencia en la rendición de cuentas en los actos de los gobernantes.

⁸⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, Novena Época, Tomo: XI, Tesis: P. XLV/2000, Página:72.

III. 6 La función de los órganos de control en la transparencia gubernamental

Los órganos encargados del acceso a la información establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento son los siguientes: El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), los Comités y las Unidades de Enlace.

La Ley prevé en su artículo 33 la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, como un ente que forma parte de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuya finalidad es promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como resolver en el casos en que la solicitud de información haya sido desfavorable para el solicitante y como última función debe proteger los datos personales proporcionados por los particulares en el momento en que acudieron a obtener información.

El Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala en su artículo octavo que será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente, con la finalidad de garantizar su autonomía administrativa.

Asimismo, el patrimonio del Instituto se integrará por los recursos que le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados por el poder ejecutivo y los recursos que se generen en el ejercicio de sus atribuciones. Es creado con la finalidad de garantizar a los particulares el eficaz acceso a la información pública gubernamental. Pero es menester mencionar que al Instituto lo restringe la propia ley, al solo facultarlo para vigilar el ejercicio de las funciones del poder ejecutivo federal, siendo que reduce su ámbito de competencia, a revisar a un solo poder de

la Administración Pública Federal⁸⁹. Asimismo es la autoridad encargada de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver la negativa a las solicitudes presentadas por los particulares en el ejercicio de su derecho, y debe dictar sus resoluciones con plena autonomía, independiente de cualquier órgano de la administración pública gubernamental así como también de órganos privados, en virtud de que contará con patrimonio propio y se regirá conforme lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Instituto para despachar los asuntos que le competen contará con la siguiente estructura:

1. Pleno
2. Comisionados
3. Comisionado Presidente
4. Secretaria de Acuerdos
5. Secretaria Ejecutiva
6. Direcciones Generales
7. Las demás unidades y personal técnico y administrativo autorizado por el pleno
8. Titular del órgano interno de control⁹⁰

El Pleno será el órgano máximo de dirección del IFAI, y se integrará por cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, todos ellos serán nombrados por el Ejecutivo Federal, y los nombramientos que haga pueden ser objetados por la Cámara de Senadores en un plazo de 30 días.

⁸⁹ El IFAI tiene facultades únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República, excluyendo los demás sujetos obligados señalados en la Ley.

⁹⁰ El titular del órgano interno de control se designará en términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que el mismo tendrá las facultades conferidas por la legislación aplicable.

El IFAI, para efectos de sus resoluciones no estará subordinado a alguna autoridad, por lo que adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos materiales y humanos que sean necesarios para el ejercicio de sus atribuciones. El Pleno tomará sus resoluciones por mayoría de votos y en las sesiones se requiere la presencia de por lo menos tres Comisionados, cuyas decisiones se adoptarán al menos con tres votos en el mismo sentido, y en caso de empate el Comisionado Presidente tendrá voto de calidad.

“La Ley hace hincapié en que el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna para efecto de sus resoluciones, decidiendo cada caso con plena independencia.”⁹¹

Al respecto Javier Esteinou Madrid señala que para garantizar la autonomía absoluta del Instituto “es conveniente modificar el procedimiento de elección de sus cinco consejeros porque si la esencia de la Ley es combatir la discrecionalidad y promover la transparencia del Estado, no es recomendable que los responsables sean nombrados por el poder ejecutivo y sólo confirmados por el legislativo.”⁹²

En cuanto a su competencia para el cumplimiento de su objeto el Instituto tendrá las atribuciones previstas en el artículo 37 de la Ley:

1. Interpretar la Ley.
2. Conocer y resolver los recursos de revisión.
3. Establecer y revisar los criterios de clasificación y desclasificación de la información reservada y confidencial.

⁹¹ Cfr. Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia*, Op. Cit., pág. 42.

⁹² Esteinou Madrid, Javier, Revista Milenio, número 250, México, D.F., 8 de julio de 2002, pág. 37.

4. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para catalogar, conservar y organizar los documentos públicos gubernamentales.
5. Realizar las Recomendaciones a las dependencias y entidades para que se cumpla con poner a disposición de los particulares la información.
6. Orientar a la sociedad respecto de las solicitudes de acceso a la información.
7. Brindar apoyo técnico a las dependencias y entidades en los programas de información.
8. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información y corrección de datos personales.
9. Elaborar los lineamientos y políticas para los datos personales.
10. Informar al órgano interno de control de cada dependencia y entidad las infracciones a la Ley y su Reglamento. Las restricciones finales que expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado se notifican al Instituto, para que en el informe anual las haga públicas.
11. Elaborar la guía de los procedimientos de acceso a la información.
12. Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
13. Difundir los beneficios del manejo público de la información, responsabilidades en el buen uso y conservación.
14. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento del acceso a la información.
15. Cooperar con los sujetos obligados celebrando acuerdos o programas.
16. Elaborar su Reglamento interior y normas de operación.
17. Elegir a los servidores públicos a su cargo.
18. Elaborar un proyecto de presupuesto anual.

19. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Como segundo órgano de vigilancia tenemos a los Comités de Información, que de conformidad con el artículo 29 de la Ley en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal se debe integrar uno.

La integración de los Comités será como a continuación se señala: un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad, el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad, por lo cual se integran por tres miembros. En este sentido, cabe señalar que la Administración Pública Federal se conforma por Presidencia de la República, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 18 Secretarías de Estado y 209 entidades paraestatales, arrojando un total de 229 comités de información, cantidad que multiplicada por 3 integrantes da un total de 687 servidores públicos, a los que se les paga un sueldo mensual proveniente del gasto público, ¿Cuál es el presupuesto de los comités de información? ¿Cuántas solicitudes de acceso a la información resuelven los comités de información mensualmente? ¿Es excesivo el número de comités de información de conformidad al número de solicitudes recibidas diariamente?.

Las resoluciones y los criterios que expidan los Comités tendrán la característica de ser públicos y además se darán a conocer en la página de internet de la dependencia o entidad de que se trate dentro de los diez días hábiles siguientes a que se expidan, y adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Los Comités tendrán la obligación de enviar al Instituto mediante los sistemas que para tal efecto se establezcan dentro de los primeros veinte días hábiles del mes de enero de cada año, la información referente a:

1. El número y clase de solicitudes de información presentadas y los resultados de las mismas, así como aquellas en las cuales se localizó la información en los archivos.

2. Los tiempos de respuesta a las solicitudes.

3. El estado de las denuncias presentadas por el Instituto a los órganos internos de control de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

4. Las dificultades en el cumplimiento de la Ley, el Reglamento de la misma y las demás disposiciones aplicables.

El tercer órgano de vigilancia son las Unidades de Enlace, las cuales de conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental son la unidad administrativa de cada dependencia o entidad que será el vínculo con el particular, y tienen como función la de recibir y dar trámite a las solicitudes de información que presenten los particulares, llevar a cabo las gestiones internas para que resuelva la solicitud y notificar la resolución correspondiente. Las Unidades serán designadas por el titular de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

En seguida se transcribe la estadística de solicitudes de la página de internet del Instituto Federal de Acceso a la Información (www.ifai.org.mx), en la cual se observa el número de solicitudes recibidas por los sujetos obligados a partir del 12 de junio del 2003 hasta el mes de mayo.

EVALUACIÓN MENSUAL DE INDICADORES DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, RESPUESTAS Y RECURSOS

CONCEPTO	ACUMULADO AL MES											
	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Solicitudes SISI / Total de solicitudes	92	92	93	93	93	93	93	92	92	92	92	92
Respuestas SISI / Total de respuestas	94	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93
Recursos / Respuestas	1.1	1.6	1.6	2.3	2.7	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1	3.2	3.2
Recursos / Respuestas negativas	130.6	56.2	60.1	79.7	90.6	92.8	93.5	93.9	94.5	96.3	94.1	93.5
Recursos/(Respuestas negativas + inexistencia)	53.1	31.1	32.3	42.8	49.3	51.3	51.7	51.0	50.9	51.8	51.0	50.8
Respuestas por Tipo :	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
No es competencia de la UdeE	22.8	16.7	14.3	13.9	14.1	14.4	14.0	14.3	14.4	14.4	14.6	14.7
Negativa por Reservada o Confidencial	0.8	2.9	2.7	2.8	3.0	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.4	3.4
Inexistencia de la Información	1.2	2.4	2.3	2.5	2.5	2.5	2.6	2.7	2.7	2.8	2.8	2.8
Entrega de Información en medio electrónico	19.0	48.6	55.9	56.7	56.8	56.6	57.1	56.8	56.6	56.6	56.1	56.1
La información está disponible públicamente	33.0	16.4	14.4	14.4	13.9	13.9	13.7	13.8	14.1	14.0	14.2	14.1
Promedio diario de solicitudes durante el mes:	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.
Todos los días del mes	283	136	150	107	100	98	48	70	100	108	106	97
Días hábiles	392	184	221	147	135	147	100	115	153	145	159	162
Cifras mensuales	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.
Número de solicitudes durante el mes	5100	4229	4635	3224	3114	2931	1496	2184	2905	3341	3184	1455
Número de respuestas durante el mes	1577	4539	4226	3493	3079	2448	1913	1579	2213	3106	2502	1345
Número de recursos durante el mes	17	63	69	145	146	103	73	44	76	123	89	47

CAPÍTULO IV

LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL COMO UN INSTRUMENTO JURÍDICO CONTRA LA CORRUPCIÓN

IV.1 El procedimiento de acceso a la información gubernamental

El procedimiento de acceso a la información pública gubernamental se encuentra previsto en los artículos 40 al 48 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señalando los pasos que debe seguir el particular para poder ejercer su derecho de acceso a la información.

Sujetos

El artículo 40 de la ley, señala que cualquier persona o su representante podrá presentar a la Unidad de Enlace una solicitud de acceso a la información, ya sea en escrito libre o utilizando los formatos aprobados por el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Solicitud de acceso a la información

La solicitud de acceso a la información deberá contener los datos que a continuación se señalan:

1. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante.
2. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita.
3. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda.
4. Como opción puede elegir la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando

sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Todos los requisitos son con la finalidad de que la autoridad pueda allegarse de más datos posibles para poder cumplir como sujetos obligados por la ley, para garantizar el acceso a la información consagrado en el artículo sexto constitucional. En caso de que los datos proporcionados por los particulares no sean suficientes para localizar los documentos o los datos sean erróneos, la unidad de enlace hará un requerimiento al solicitante por una sola vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, con la finalidad de que proporcione otros datos o los corrija.

Cuando los solicitantes no sepan leer ni escribir, las unidades de enlace serán las encargadas de ayudar a los particulares para elaborar las solicitudes de acceso a la información, asimismo cuando la entidad o dependencia sea incompetente para proporcionar la información requerida, la unidad de enlace deberá orientar al particular respecto de la entidad o dependencia que sea la competente, señalándole la ubicación física del inmueble.

Forma de presentación de la solicitud

La solicitud de acceso a la información⁹³ podrá presentarse en las formas que señala el artículo 66 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los cuales a continuación se mencionan:

⁹³ La página web del Instituto Federal de Acceso a la Información señala que los particulares cuentan con tres opciones para presentar una solicitud de información: 1.- A través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI); 2.- De manera escrita bajando el formato de la página Web del Instituto Federal de Acceso a la Información y 3.- De manera escrita mediante formato libre.

1. Físicamente, en el domicilio de la unidad de enlace, ya sea en escrito libre o en los formatos⁹⁴ que para tal efecto determine el Instituto.
2. Medios electrónicos, en los sitios de internet de las entidades o dependencias que pongan a disposición su página en internet.
3. Por correo o mensajería, con acuse de recibo.

Interés Jurídico

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 40 señala que en ningún caso la entrega de información estará condicionada a motivar o justificar su utilización, así como no será requisito tener interés jurídico.

Trámite

Las unidades de enlace no tendrán obligación de dar trámite a las solicitudes de acceso a la información en los supuestos señalados por el artículo 48 de la ley, los cuales a continuación se señalan:

1. Información en posesión de otra entidad o dependencia.
2. Solicitud de tipo ofensivo
3. Cuando se haya entregado información idéntica como respuesta a una solicitud del mismo sujeto.
4. Información disponible públicamente.

Por otra parte, cuando una solicitud sea admitida, se entregará al particular un acuse de recibo, en el cual se hará constar de manera fehaciente la

⁹⁴ El primer párrafo del artículo 66 del Reglamento de la Ley señala "...Tanto los formatos como el sistema deberán estar disponibles en las Unidades de Enlace, las oficinas, representaciones y delegaciones que cuenten con servidores públicos habilitados, así como en los sitios de internet de las dependencias, entidades y del propio Instituto."

fecha en que se presentó, sin embargo las solicitudes que se reciban después de las quince horas o en días inhábiles se consideran recibidas el día hábil siguiente.

Búsqueda de la información

La unidad de enlace turnará la solicitud de acceso a la información a la unidad administrativa que tenga la información, para que la localice y verifique la clasificación, así como la forma en que se encuentra disponible.

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en un plazo que no exceda de veinte días hábiles, contados a partir de la presentación de la misma. Este plazo puede ser ampliado por otro igual cuando existan razones que lo justifiquen, y se le informe al solicitante.

La información será entregada al particular dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace haya notificado la disponibilidad, siempre y cuando el particular haya efectuado el pago de los derechos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé los supuestos en los que el solicitante no puede acceder a la información requerida:

1. En caso de que la autoridad haya clasificado la información como reservada o confidencial, la unidad administrativa deberá enviar la solicitud, y anexarle el oficio con elementos para fundar y motivar dicha clasificación, y en este caso el comité de la dependencia es el encargado de resolver de la siguiente forma:

- a) Confirmar o modificar la clasificación y negar el acceso a la información.
- b) Revocar la clasificación y autorizar el acceso a la información.

2. En caso de que los documentos solicitados no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, la cual deberá remitir al comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso, anexando el oficio donde señale los motivos. El comité tomará las medidas necesarias para localizar la documentación, y en caso de no encontrarla tiene que elaborar una resolución confirmando la inexistencia de la información, y tal situación debe ser notificada al solicitante.

Entrega de información

Se da por terminada la obligación de acceso a la información cuando se pone a disposición del solicitante la información requerida, ya sea en el lugar donde se encuentre la misma o mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio, para lo cual las unidades de enlace le comunicarán al solicitante las diferentes opciones de reproducción y envío de información, así como los costos de la misma.⁹⁵

Los solicitantes tendrán un plazo de tres meses a partir de la notificación de la resolución para disponer de la información, si transcurre éste termino previsto en el artículo 75 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la entidad o dependencia ya no tiene obligación de entregar la información, y por lo tanto, el particular deberá iniciar nuevamente el procedimiento.

Costo

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento señalan que los costos para obtener la información no será superior a: 1. el costo de los materiales que se utilicen en la

⁹⁵ Zamora Etcharen, Rodrigo, *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, Editorial Porrúa, México, 2003, págs. 70 y 71.

reproducción de la información, 2. el costo de la reproducción y 3. el costo del envío.

El Instituto Federal de Acceso a la Información, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, se coordinarán para reducir los costos.

Medios de defensa

El medio de defensa de los particulares ante una negativa de acceso a la información es el recurso de revisión, el cual está previsto por la ley y debe ser interpuesto ante el Instituto Federal de Acceso a la Información o ante la Unidad de Enlace que haya conocido del asunto, dentro del término de quince días contados a partir de la negativa de la autoridad. También podrá interponerse por correo certificado o mensajería con acuse de recibo y por medios electrónicos.⁹⁶

El artículo 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala que el recurso también será procedente en los siguientes supuestos:

1. Cuando la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados o lo haga en un formato incomprensible.
2. Cuando la autoridad se niegue a modificar datos personales.
3. En caso de que el solicitante no esté de acuerdo con el costo, tiempo o la forma de entrega.
4. En caso de que el solicitante considere que la información es incompleta o incorrecta.

⁹⁶ El Reglamento de la Ley señala en el artículo 83, que la presentación del recurso por medios electrónicos deberá interponerlo el interesado, por ser improcedente la representación.

Cabe señalar que son aplicables al procedimiento de acceso a la información los Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, publicados en el Diario oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

IV. 2 La regulación jurídica de la confidencialidad en el derecho positivo y su problemática

El Estado día con día genera información, la cual tiene el carácter de ser pública y por lo tanto, la sociedad está interesada en conocerla. Desde el punto de vista del derecho a la información existe la obligación estatal de comunicar las actividades y el impacto de las mismas en la sociedad, y por otra parte, existe el derecho de los ciudadanos de tener acceso a la información que se encuentra en poder del Estado.⁹⁷

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el capítulo III denominado "información reservada y confidencial", señala los supuestos para clasificar la información, haciéndolo de la siguiente forma:

"Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional⁹⁸, la seguridad pública o la defensa nacional;

⁹⁷ López Ayllón, Sergio, *El derecho a la Información*, Op. Cit, pág. 178.

⁹⁸ La Ley define a la "seguridad nacional" como las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al estado mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado".

De igual forma el artículo 14 menciona otros supuestos que a continuación se precisan: el primero contempla que será considerada como reservada la información que por disposición de ley sea clasificada como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial, el segundo abarca los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; el tercero contempla las averiguaciones previas; la cuarta los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguido en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; la quinta señala los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, siempre y cuando no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, y el último contempla la información que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando termine el periodo de reserva de la información respecto de las averiguaciones previas y los expedientes judiciales o procedimientos administrativos, la información podrá ser pública, sin embargo se debe proteger la información confidencial.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala que la información reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por doce años, y puede desclasificarse cuando se extingan las causas que la originaron o cuando se cumpla el plazo de reserva.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental será el encargado de establecer los criterios para clasificar la información, y solo en algunos casos las dependencias o entidades de la Administración Pública podrán solicitar al Instituto la ampliación del periodo de reserva cuando existan las causas que originaron dicha clasificación.

De igual forma la Ley señala que los titulares de las unidades administrativas son los encargados de clasificar la información de acuerdo a los criterios que señale la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Reglamento y los Lineamientos que establezca el Instituto Federal de Acceso a la Información. También menciona que las unidades administrativas tendrán como tarea la elaboración de un índice de los expedientes que hayan sido clasificados como información reservada, así como se señalará la fecha de clasificación, su fundamento y el plazo de reserva.

El Instituto Federal de Acceso a la Información de conformidad con lo establecido por el artículo 17 de la Ley tendrá como facultad el acceso a la información considerada como reservada o confidencial, con la finalidad de que señale su clasificación correcta, su desclasificación o la procedencia de acceder a la información.

La información considerada como confidencial se encuentra contemplada en el artículo 18 de la Ley:

“Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y

II Los datos personales⁹⁹ que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley”.

La información confidencial será clasificada como tal cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados dicha clase de información, señalando los documentos o las secciones de los mismos que contengan información confidencial, así como el fundamento por lo que consideren que tienen el derecho de reservar la información. Asimismo, el Reglamento señala que la clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que se de alguno de los siguientes supuestos: 1. cuando se genere, obtenga, adquiera o transforme la información y, 2. cuando se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no hayan sido clasificados con anterioridad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece la información que será considerada como reservada y la que será confidencial, sin embargo no son claros los criterios que deberán tomarse en cuenta, lo cual conlleva a que las autoridades clasifiquen la información como mejor les convenga argumentando que se trata de información reservada o confidencial.

⁹⁹ La Ley señala que los “datos personales”, son toda la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o fisiológicas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

En el primer supuesto, el Estado no proporciona la información por considerar que se corre el riesgo de que se atente la seguridad nacional. La seguridad nacional incluye información relacionada con el ejército, la Armada, planos, informes, documentos secretos de la Secretaría de Defensa, información vinculada con la política exterior y asuntos económicos de trascendencia nacional. En el segundo caso, el Estado tiene como objeto la salvaguarda de la seguridad pública, es decir, se refiere a la protección de los individuos contra aquellos peligros que amenacen su vida. Y por último el tercer supuesto protege la intimidad, el nombre y los bienes de la persona.¹⁰¹

Por lo anterior la autoridad puede clasificar la información como reservada o confidencial, lo que se demuestra día con día en nuestro país, y como ejemplo tenemos la polémica generada por el Instituto Federal Electoral, en donde algunos consejeros discutieron el Reglamento de acceso a la información de dicho Instituto, haciendo énfasis sobre la arbitrariedad respecto de los procedimientos que se siguen. El punto principal de la discusión se basó en los artículos que establecen como confidenciales los acuerdos en los procedimientos que llevan a cabo en el IFE, en virtud de que dichas disposiciones impedirán que los ciudadanos estén bien informados, lo cual nos conlleva a concluir que los particulares, quienes con sus contribuciones mantienen la estructura y operación de la autoridad electoral, no cuentan con la información básica para conocer si realmente se cumplen los principios constitucionales.¹⁰² El problema radica en que los organismos autónomos, como lo son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tienen su propio sistema de acceso a la información, y por lo tanto, no son supervisados por el Instituto Federal de Acceso a la Información.

¹⁰¹ Ibidem, págs. 47 y 48.

¹⁰² Ortiz Proal, Fernando, *Lo Ilusorio del Acceso a la Información Pública*, El Universal, México, D.F, 20 de junio de 2003, pág. A38.

Partiendo del punto de que el objeto de la Ley es transparentar la gestión de los actos gubernamentales y garantizar a los particulares el derecho a la información de acuerdo a lo establecido por el artículo sexto constitucional, por lo cual es claro que el legislador debió establecer un criterio más claro y preciso, como una medida para evitar la corrupción en el acceso a la información, toda vez que las autoridades pueden usar la discrecionalidad para decidir la información que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía y la información que será considerada como confidencial o como reservada, todo ello porque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no señala os parámetros para clasificar la información, por lo que prevalece la discrecionalidad de las autoridades.

La información reservada y confidencial implica una restricción al derecho de acceso a la información pública Gubernamental, toda vez que aquella información es considerada como secreto del Estado y por lo tanto, no puede ser difundida.¹⁰⁰

María Elena Junco señala que la información reservada o confidencial puede estar relacionada con:

1. Las cuestiones exclusivas y relacionadas directamente con el Estado, es decir, toda la información denominada como secretos del Estado.

2. La información vinculada con la sociedad, es decir, con la colectividad en su conjunto.

3. La información que posee el Estado sobre los ciudadanos, referente a los datos personales de los ciudadanos.

¹⁰⁰ Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia*, Op. Cit., págs. 46 y 47.

La confidencialidad en el derecho mexicano se encuentra regulada por diversos ordenamientos jurídicos, sin embargo en el presente capítulo solamente se analizarán algunas de ellas a continuación:

Ley General de Salud

“Artículo 77 BIS 37. Los beneficiarios del sistema de protección social en salud tendrán además de los derechos establecidos en el artículo anterior, los siguientes:

X. Ser tratado con *confidencialidad*;

“Artículo 327.- Está prohibido el comercio de órganos, tejidos y células. La donación de estos con fines de trasplantes, se regirá por principios de altruismo, ausencia de ánimo de lucro y *confidencialidad*, por lo que su obtención y utilización serán estrictamente a título gratuito.”

La Ley General de Salud protege a los particulares, estableciendo como un derecho la confidencialidad de los datos personales que sean proporcionados a las Instituciones, así mismo en lo referente a la donación de órganos establece una protección de datos, sin embargo en la actualidad para poder ser sujeto donador se requiere inscribirse y se recibe una tarjeta con la finalidad de ser identificado y así se pueda disponer de los órganos, lo cual nos conlleva a deducir que existe una lista que contempla los datos personales de los donantes con lo cual se pone en peligro la vida de los mismos, porque pueden ser identificados fácilmente con fines lucrativos, por ello resulta imprescindible la regulación que hace la Ley en comento, por tratarse de datos personales.

Ley Federal del Derecho de Autor

“Artículo 218.- El procedimiento administrativo de avenencia lo llevará a cabo el Instituto conforme a lo siguiente:

Las actuaciones dentro de este procedimiento tendrán el carácter de *confidenciales* y, por lo tanto, las constancias de las mismas solo serán

enteradas a las partes del conflicto o a las autoridades competentes que las soliciten”.

El artículo en mención protege los datos de los sujetos que se sometan a un procedimiento administrativo de avenencia, ya que únicamente los interesados o las autoridades son los únicos que pueden consultar el procedimiento, por lo cual las constancias son consideradas como información confidencial, como protección al derecho de autor.

Ley de la Propiedad Industrial

“Artículo 38.- Para obtener una patente deberá presentarse solicitud escrita ante el Instituto, en la que se indicará el nombre y domicilio del inventor y del solicitante, la nacionalidad de este último, la denominación de la invención, y demás datos que prevengan esta Ley y su Reglamento, y deberá exhibirse el comprobante del pago de las tarifas correspondientes, incluidas las relativas a los exámenes de forma y fondo.

La solicitud de patente en trámite y sus anexos serán *confidenciales* hasta el momento de su publicación”.

“Artículo 82.- Se considera secreto industrial a toda información de aplicación industrial o comercial que guarde una persona física o moral con carácter *confidencial*, que le signifique obtener o mantener una ventaja competitiva o económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su *confidencialidad* y el acceso restringido a la misma....”

“Artículo 84.- La persona que guarde un secreto industrial podrá transmitirlo o autorizar su uso a un tercero. el usuario autorizado tendrá la obligación de no divulgar el secreto industrial por ningún medio.

En los convenios por los que se transmitan conocimientos técnicos, asistencia técnica, provisión de ingeniería básica o de detalle, se podrán establecer cláusulas de *confidencialidad* para proteger los secretos industriales que contemplen, las cuales deberán precisar los aspectos que comprenden como *confidenciales*”.

“Artículo 85.- Toda aquella persona que, con motivo de su trabajo, empleo, cargo, puesto, desempeño de su profesión o relación de negocios, tenga acceso a un secreto industrial del cual se le haya prevenido sobre su *confidencialidad*, deberá abstenerse de revelarlo sin causa justificada y sin consentimiento de la persona que guarde dicho secreto, o de su usuario autorizado”.

“Artículo 186.- Los expediente de patentes, modelos de utilidad y diseños industriales en trámite solo podrán ser consultados por el solicitante o su representante, o personas autorizadas por el mismo, excepto cuando dichos expedientes sean citados como anterioridad a otro solicitante o cuando se ofrezcan como prueba en un procedimiento de declaración administrativa, debiendo observarse las medidas necesarias para preservar la *confidencialidad*.

El personal del Instituto que intervenga en los diversos trámites que procedan conforme a esta Ley y su Reglamento, estará obligado a guardar absoluta reserva respecto del contenido de los expedientes en trámite, de lo contrario se le sancionará conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, independientemente de las penas que correspondan en su caso. Igual obligación tendrá el

personal de organismos públicos o privados que pudieran conocer dicho contenido en apoyo al Instituto en el ejercicio de sus funciones.

Se exceptúa de lo anterior a la información que sea de carácter oficial o la requerida por la autoridad judicial".

"Artículo 192 bis.- Para la comprobación de hechos que puedan constituir violación de alguno o algunos de los derechos que protege esta ley, o en los procedimientos de declaración administrativa, el Instituto podrá valerse de los medios de prueba que estime necesarios.

Cuando el titular afectado o el presunto infractor hayan presentado las pruebas suficientes a las que razonablemente tengan acceso como base de sus pretensiones y hayan indicado alguna prueba pertinente para la sustentación de dichas pretensiones que este bajo el control de la contraria, el Instituto podrá ordenar a esta la presentación de dicha prueba, con apego, en su caso, a las condiciones que garanticen la protección de información *confidencial*.

Cuando el titular afectado o el presunto infractor nieguen el acceso a pruebas o no proporcionen pruebas pertinentes bajo su control en un plazo razonable, u obstaculicen de manera significativa el procedimiento, el Instituto podrá dictar resoluciones preliminares y definitivas, de naturaleza positiva o negativa, con base en las pruebas presentadas, incluyendo los argumentos presentados por quien resulte afectado desfavorablemente con la denegación de acceso a las pruebas, a condición de que se conceda a los interesados la oportunidad de ser oídos respecto de los argumentos y las pruebas presentadas".

“Artículo 223.- Son delitos:

IV. Revelar a un tercero un secreto industrial, que se conozca con motivo de su trabajo, puesto, cargo, desempeño de su profesión, relación de negocios o en virtud del otorgamiento de una licencia para su uso, sin consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial, habiendo sido prevenido de su *confidencialidad*, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero o con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto”.

La Ley de la Propiedad Industrial protege las patentes y los secretos industriales, por lo cual toda ésta información debe considerarse como confidencial, y no debe ser divulgada, con el fin de evitar un perjuicio a los inventores, así mismo la ley prevé los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos que hagan uso para sí o para terceros respecto de la información considerada como confidencial.

Ley de Instituciones de Crédito

“Artículo 23.- Los nombramientos de consejeros de las instituciones de banca múltiple deberán recaer en personas que cuenten con calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, así como con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera, legal o administrativa.

Los consejeros estaban obligados a abstenerse expresamente de participar en la deliberación y votación de cualquier asunto que implique para ellos un conflicto de interés. Asimismo, deberán mantener absoluta *confidencialidad* respecto de todos aquellos actos, hechos o acontecimientos relativos a la institución de banca múltiple de que sea consejero, así como de toda deliberación que se lleve a cabo en el consejo, sin perjuicio de la obligación que tendrá la institución de

proporcionar toda la información que les sea solicitada al amparo de la presente ley”.

“Artículo 93.- ...

Las instituciones de crédito no estarán sujetas a lo establecido en el primer párrafo del artículo 117 de esta ley por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan a continuación, cuando esta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las siguientes operaciones:

- I. Los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento; o
- II. Su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad controladora del grupo financiero al que pertenezca. para dar a conocer la información respectiva deberá obtenerse la autorización previa de la comisión nacional bancaria y de valores.

Durante los procesos de negociación a que se refiere este artículo, los participantes deberán guardar la debida *confidencialidad* sobre la información a que tengan acceso con motivo de los mismos”.

La Ley de Instituciones de Crédito protege los datos confidenciales, los cuales pueden ser utilizados en contra de las Instituciones de Crédito, asimismo resulta importante la protección de los datos personales de los individuos que tienen cuentas en las instituciones bancarias, ya que los mismos deben ser confidenciales.

Ley del Mercado de Valores

“Artículo 17 BIS. Los consejeros estarán obligados a abstenerse expresamente de participar en la deliberación y votación de cualquier asunto que implique para ellos un conflicto de interés. Asimismo, deberán mantener absoluta *confidencialidad* respecto de todos aquellos actos, hechos o acontecimientos que no se hayan hecho del

conocimiento publico, así como de toda deliberación que se lleve a cabo en el consejo, sin perjuicio de la obligación que tendrán las sociedades arriba citadas de proporcionar toda la información que les sea solicitada al amparo de la presente ley”.

La obligación de los servidores públicos de aquellos hechos que no sean públicos, por lo cual debe ser información interna, que no puede ser divulgada .

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que la información en poder de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, se clasifica en información reservada y en información confidencial, pero en este punto no es clara, lo cual nos conlleva a que los sujetos obligados no proporcionen la información solicitada cuando así convenga a los intereses de los gobernantes.

IV.3 Necesidad de impulsar el sistema jurídico en la función a través de la transparencia gubernamental

En México la información en poder del Estado se ha caracterizado por permanecer oculta en manos de nuestros gobernantes, en virtud de ello en el año 2002 se emite la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual nos conlleva a deducir que es un medio de control de los particulares en la gestión gubernamental, por lo cual la transparencia es un instrumento jurídico contra la corrupción.

La información mayor parte de la información en poder del gobierno no se daba a conocer a los particulares, sólo la que no afectaba los intereses de los gobernantes, por lo que durante años el gobierno tuvo el control de los asuntos gubernamentales que repercutían en la ciudadanía, ya que no se tenía la información veraz como el caso de los pueblos que viven en pobreza y que los

apoyos económicos que les otorga el gobierno no llegan a sus manos, por quedarse en el camino. Así las cosas tenemos que ésta situación prevaleció en nuestro país, debido a que la información formó parte de los secretos de la vida política, toda vez que todos los errores cometidos en el ámbito gubernamental nunca eran conocidos por los particulares, ya que la documentación era resguardada o simplemente destruida para evitar riesgos, todo esto se traduce en la corrupción en la forma de gobernar, por lo cual la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental viene a ser el instrumento de los particulares para disminuir la corrupción.

Durante muchos años los servidores públicos ocultaban la información que tenían en su poder, toda vez que ejercitaban su facultad de discrecionalidad en los asuntos públicos.

El sistema político de México se ha caracterizado por el predominio de los intereses particulares y de los intereses de los representantes de los partidos políticos, ya que no cumplen con su principal objetivo, es decir, con la representación del pueblo y velar por los intereses del mismo. Este es el panorama que va venido existiendo con los diversos partidos políticos que han obtenido la presidencia en nuestro país.

Por lo anterior, se llegó a un grado de corrupción extremo dentro del gobierno mexicano, lo cual trajo como consecuencia la desinformación de los asuntos públicos a los particulares, con lo cual no se cumple con la transparencia en la gestión gubernamental.

Todos los actos del gobierno correctos y erróneos quedaban guardados y eran considerados como información confidencial que no podía darse a conocer a los particulares y mucho menos entregarles la información para su consulta.

El servidor público encargado de clasificar la información como confidencial era la persona que elaboraba la misma, por lo cual todos los temas que pusieran en peligro la permanencia del partido político en el poder era resguardado por ellos mismos, no importando que fuera información que debía darse a conocer a los particulares, por lo que todos esos asuntos eran considerados como confidenciales.

En México la mayor parte de la información gubernamental era secreta y confidencial, pero surge la necesidad de que la administración pública garantice a los particulares su derecho de acceso a la información, por lo que se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la cual se pretende estar a la altura de los países europeos, toda vez que como ya se estudió en capítulos anteriores el acceso a la información es un derecho que se ha internacionalizado. En este sentido Sergio López Ayllón menciona: “Los países que tienen leyes de acceso a la información son países que tienen mejores administraciones, con menos corrupción. La ley solita no va reducirla, pero en la medida en que los actos de la administración estén a la luz pública se generarán incentivos para que no sucedan actos ilegales.”

La Ley de Transparencia en nuestro país está a prueba, toda vez que los particulares pueden acceder a la información pública gubernamental, de acuerdo al procedimiento que se señala. Asimismo cabe destacar que los miembros que integran el Instituto Federal de Acceso a la Información fueron designados por el poder ejecutivo federal, lo cual es algo cuestionable, ya que puede existir presión en las resoluciones del Instituto.

Por otra parte, cabe destacar que la Ley no se aplica estrictamente, toda vez que las autoridades no permiten que todas las consultas sobre acceso a la información sean resueltas favorablemente, al señalar que dicha información es inexistente o simplemente que la misma es clasificada como reservada o confidencial. Lo anterior se observa en los diversos casos de nuestro país, como

la situación de que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) negó el acceso a la información relacionada con los beneficios fiscales que ha obtenido la Fundación Vamos México así los nombres de las personas nacionales y extranjeros que han otorgado los donativos, argumentando que esa información fue clasificada como reservada por 12 años, con posibilidades de extender ese plazo, recordemos que la Fundación antes mencionada está presidida por la señora Marta Saghún de Fox. Otro de los argumentos es que se trata de un secreto fiscal, lo cual fue confirmado por el Comité de Información.

La solicitud que se presentó fue con la finalidad de conocer los beneficios fiscales que ha tenido la Fundación Vamos México, así como el monto de los recursos deducibles de impuestos. Además se solicitó la lista de las personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, que han recibido beneficios fiscales por parte del gobierno por entregar cualquier tipo de donativo.

El Servicio de Administración Tributaria es una de las entidades de la administración pública federal que más ha negado el acceso a la información, para lo cual la clasifica como reservada o confidencial, de acuerdo a las estadísticas del Instituto Federal de Acceso a la Información, hasta el mes de enero del 2004 negó en 26 ocasiones solicitudes de acceso a la información que fueron presentadas.

Al respecto, Alejandro Gertz Manero, señaló: "Esa estructura mediática con todos sus claroscuros, sus héroes y villanos, sus intereses farisaicos y compromisos ciudadanos no ha cambiado en su esencia; ni ha evolucionado, regulándose y sometándose a nuevas reglas que la incorporen a la democracia y al cambio que tanto pregonan, pero que ellos no se aplican; razón por la cual es indispensable sujetar la información mediática a un código de ética y una transparencia absolutas que preserve a ultranza la libertad de expresión y de pensamiento, y defienda a fondo la transparencia de la verdad, pero que también combata a fondo la mentira, la calumnia y la extorsión; que permita saber quiénes son los que ejercen ese enorme poder mediático; transparentando sus conductas, desde sus ingresos hasta la certeza de sus afirmaciones, con la misma claridad

que obliga a la función pública, porque si no se hace así, el país estará alimentando aún más al monstruo de la extorsión y la impunidad, a través del escándalo y del exhibicionismo de quienes creen que pueden mentir, difamar y extorsionar públicamente, sin que haya normatividad que los regule y los sancione”.¹⁰³

Aunado a la nueva Ley de Transparencia, el Presidente de la República emitió con fecha 9 de diciembre del 2000 el “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”, cuyo objetivo fundamental es coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente (ver anexo 2).

La filosofía que apoya ésta decisión fue que el combate a la corrupción y las acciones tendientes a lograr la transparencia en la gestión pública y a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de ser informados por sus autoridades, requieren de la actuación coordinada de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la participación comprometida y decidida de la ciudadanía.

Definitivamente se deben buscar alternativas fundamentadas en la nueva Ley de Transparencia, para combatir la corrupción de los servidores públicos, ya que solo de esa forma se logrará la transparencia en la gestión gubernamental y la confianza en las instituciones gubernamentales.

¹⁰³ Gertz Manero Alejandro, *Transparencia Mediática y Corrupción*, El Universal, 18 de junio de 2003, pág. A28.

IV.4 Propuesta de Reformas

1. Mejorar el acceso a la información pública gubernamental, partiendo desde el punto de que lo público debe ser público, ya que desafortunadamente la corrupción se esconde detrás de falta de información pública suficiente, a pesar de que existe una ley sobre el derecho a la información y la transparencia en la gestión gubernamental la información disponible es aún mínima.

Así como que el nombre de la ley señala que se debe proporcionar únicamente la información pública gubernamental, es decir, la que cumpla con dichas características, más no toda la información, por lo cual deben establecer parámetros que permitan identificar la información reservada o confidencial, toda vez que la Ley deja abierta la posibilidad para que los sujetos obligados la clasifiquen, y por ello existe información que debe ponerse a disposición de los particulares, lo cual no se cumple.

2. Obligaciones de los servidores públicos, reformar las leyes y normatividad que rigen el actuar de los servidores públicos. Esto especialmente en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la normatividad de las dependencias, todo ello con la finalidad de evitar la corrupción, para lo cual se deben tomar medidas con el personal, con ello se obtendría mayor claridad y transparencia en la actuación de los funcionarios. Cabe señalar que la Ley permite que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información y por tanto, vigilen la rendición de cuentas.

3.- Introducir preceptos legales a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los cuales tengan como finalidad regular los criterios de la clasificación de información reservada y de información confidencial a nivel federal, ya que en la Ley queda abierto a la discrecionalidad de la autoridad dicha clasificación, con lo cual se obtendría disminuir la corrupción en el momento de que un particular solicite información que no tenga el carácter de

reservada o confidencial, toda vez que los sujetos obligados deben entregarla al solicitante, y por ende se cumpliría garantizando el acceso a la información consagrado en el artículo sexto constitucional.

4.- Reformar los artículos séptimo transitorio y 75 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que el primero de ellos señala la posibilidad de requerir información con anterioridad a la vigencia de la Ley y el segundo violenta el derecho de petición al determinar que los particulares tienen un plazo de tres meses y terminado éste caduca su derecho, sin embargo al ejercitar el derecho a la información implícitamente se ejerce el derecho de petición.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El secreto de los asuntos públicos, así como el control ejercido por los gobernantes sobre los ciudadanos, fue un hecho que imperó en nuestro país durante muchos años, ya que todo giraba en torno a los intereses de una élite y todos los asuntos de tipo electoral, económicos, políticos y sociales se encontraban reservados en poder del partido gobernante, quien ejercía la discrecionalidad para no dar a conocer la información gubernamental que le pudiera causar un perjuicio.

SEGUNDA. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental significa un gran avance en la rendición de cuentas y los asuntos públicos, toda vez que así los ciudadanos estarán informados veraz y oportunamente. Indudablemente la nueva Ley apunta la gran transformación del poder político y de una nueva cultura de rendición de cuentas.

TERCERA. La implementación del derecho a la información en México resulta imprescindible para los asuntos de la comunidad Internacional, ya que en la actualidad ese derecho se encuentra plasmado en los ordenamientos internacionales, y cada vez surgen más organizaciones que protegen dicho derecho.

CUARTA. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información trae como consecuencia la desconfianza de los ciudadanos, en virtud de que sus decisiones deben ser autónomas, sin embargo nada garantiza que el gobierno no intervendrá en las mismas, motivo por el que debe promoverse una verdadera autonomía.

QUINTA. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como propósito garantizar el acceso a la información pública gubernamental, sin embargo carece de credibilidad por lo cual las entidades y dependencias de la administración pública así como los sujetos

encargados de cumplir con ese derecho, tendrán como tarea la de demostrar que realmente se aplicará la ley, para beneficio de la población.

SEXTA. No obstante la obligación de las autoridades de poner a disposición de los particulares toda la información que sea requerida por los mismos, siempre existirá la información secreta, es decir, el Estado protegerá la información que le afecte argumentado que la misma es inexistente o que es clasificada como información reservada o confidencial. Este es el desafío, la discrecionalidad en la reserva.

SÉPTIMA. La falta de decisión de los ciudadanos en los asuntos públicos se debe a la falta de información, y sobre todo la desconfianza en nuestro gobernantes, por lo cual es necesario que se impulse el derecho a la información veraz y oportuna, para lograr mayor participación ciudadana.

OCTAVA. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, seguramente ayudará a disminuir la corrupción en nuestro sistema jurídico, y así llevar a cabo una regulación completa que permita controlar los actos de nuestros gobernantes.

NOVENA. Desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha surgido la inquietud en varios Estados de la República de crear Leyes locales de acceso a la información, lo cual reviste una gran importancia ya que cada día se va reforzando el derecho a la información, y la transparencia en la forma de gobernar.

DÉCIMA. La información será utilizada principalmente por los periodistas, investigadores y proveedores, ya que son los más interesados en conocer las noticias gubernamentales.

DÉCIMAPRIMERA. El artículo séptimo transitorio del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es inconstitucional al señalar que se puede solicitar información anterior a la vigencia de la Ley.

DÉCIMASEGUNDA. El artículo 75 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es inconstitucional, al violentar el derecho de petición, ya que señala que el particular tiene un plazo de tres meses para acudir a recibir su información, y en caso de que no acuda se tendrá por caduco su derecho. Sin embargo al ejercitar el derecho de acceso a la información también se ejercita implícitamente el derecho de petición.

DÉCIMATERCERA. La Ley debe establecer parámetros que determinen la clasificación de la información, lo cual permitirá que no exista duda cuando la autoridad determine que se trata de información reservada o confidencial.

DÉCIMACUARTA. Los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, emitidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información, sirven para orientar a los sujetos obligados de la clasificación de la información que tienen en su poder.

DÉCIMAQUINTA. Se deben ajustar los preceptos de la Ley, de conformidad a su nombre Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que únicamente se debe consultar la información pública gubernamental, y no todo tipo de información.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANGIO-RUIZ, VICENTE, Historia del Derecho Romano, segunda edición, Editorial Reux, Madrid, España, 1963.
- ARNAIZ Amigo, Aurora, Ciencia Política, Editorial Porrúa, tercera edición, México, 1984.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, Las garantías individuales, Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, México, 1994.
- CASTRO, Juventino V., Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México, 1996.
- ESCOBAR de la Serna, Luis, Principios del Derecho de la Información, Editorial Dykinson, España, 2000.
- ESQUIVEL, Obregón, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Porrúa, Tomo I, México, 1994.
- FLORIS Margadant, Guillermo, El Derecho Japonés Actual, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- GONZÁLEZ González, María de la Luz, Valores del Estado en el pensamiento político, Editorial Mc Graw Hill, segunda edición, México, 1997.
- GRANADOS Chapa, Miguel Angel, Notas sobre el derecho a la información, Examen de la Comunicación en México, El Caballito, México, 1981.
- JELLINEK, George, Teoría General del Estado, segunda edición, Editorial Continental, México, 1958.
- JUNCO Esteban, María Alicia, El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia, Editorial Porrúa, México, 2003.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, El derecho a la Información, Editorial Porrúa, México, 1984.
- MOLINERO, César, Teoría y Fuentes del Derecho a la Información, Escuela Superior de Relaciones Públicas, Segunda Edición, Barcelona, 1995.

- MONROY Cabrera, Mario Gerardo, Los Derechos Humanos, Editorial Temis, Bogotá, 1980.
- MORENO Guerrero, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, decimosegunda edición, 1993.
- MORINEAU IDUARTE, IGLESIAS GONZÁLEZ, Derecho Romano, segunda edición, Editorial Harla, México, 1992.
- MURO Orejón, Antonio, Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano, Porrúa, México, 1989.
- NOVOA Monreal, Eduardo, Derecho a la vida privada y libertad de información, Siglo XXI editores, 59 edición, México, 1979.
- PETIT, Eugene, Derecho Romano, Editorial Porrúa, décimo quinta edición, México, 1999.
- QUIROZ Acuña, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2002.
- RABASA, Emilio, La Constitución y la Dictadura, Editorial Porrúa, México, 1912.
- RIPOL Carulla, Santiago, Las libertades de información y de comunicación en Europa, Editorial Tecnos, Madrid España, 1995.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2000.
- SERRA Rojas Andrés, Trayectoria del Estado Federal Mexicano, Editorial Porrúa, décima edición, México, 1991.
- SERRA Rojas, Andrés, Ciencia Política, Editorial Porrúa, décimoprimer edición, México, 1993.
- SERRA Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Editorial Porrúa, México, 1990.
- TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1998.
- VILLANUEVA Villanueva, Ernesto, Derecho Mexicano de la Información, Editorial Oxford, México, 2000.

- ZAMORA Etcharen, Rodrigo, Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, Porrúa, México, 2003.
- ZAVALA, Lorenzo, México y sus Revoluciones, citado por Daniel Moreno.
- Autores Varios, Hacia un nuevo derecho de la información, UIA, México, 2000.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, tomo 10, Editorial Espasa, España, 2001.
- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo III, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo II, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1978.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Salud
- Ley Federal del Derecho de Autor
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Mercado de Valores
- Exposición de Motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

PAGINAS DE INTERNET

- www.scjn.gob.mx
- www.ifai.gob.mx
- www.transparency.org
- www.farn.org.ar/docs/pp/información/html.
- www.unesco.org.mx

HEMEROGRAFÍA

- El Universal, 18 de junio de 2003.
- El Universal, 20 de junio de 2003.
- Revista Milenio, número 250, 8 de julio de 2002.

ANEXO 1

ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMO UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CARÁCTER PERMANENTE.

ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMO UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CARÁCTER PERMANENTE.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 21, 27 a 42 y 48 a 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el marco constitucional y legal que rige la actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal prevé las obligaciones que aquéllos deben de cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones;

Que cuando los servidores públicos se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionan gravemente la confianza que la sociedad deposita en sus gobernantes, inhiben la iniciativa de los ciudadanos, debilitan a las instituciones nacionales y quebrantan el Estado de derecho;

Que en atención al urgente reclamo de la sociedad es imperioso realizar un diagnóstico objetivo que permita identificar las causas y los efectos de la corrupción, para estar en posibilidad de iniciar una lucha frontal, sin prejuicios y decidida contra estas conductas;

Que asimismo este esfuerzo debe implicar medidas de carácter inmediato para prevenir y erradicar los hechos constitutivos de responsabilidades, sin perjuicio de los cambios estructurales que se requieran para asegurar una actuación clara, transparente, honesta y eficiente de los servidores públicos, en todos los niveles de la Administración Pública Federal, sin crear obstáculos innecesarios al desempeño eficiente de la gestión pública;

Que por otra parte, el derecho a la información previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las garantías cuyo ejercicio, entre otros aspectos, debe permitir a los ciudadanos conocer con precisión el desempeño y la responsabilidad en la actuación de los gobernantes y exigir una rendición de cuentas clara, completa y oportuna;

Que el ejercicio pleno del derecho a la información implica erradicar la discrecionalidad con que frecuentemente se toman las decisiones respecto al mantenimiento, custodia, acceso y disponibilidad de la información de que dispone la Administración Pública, sin por ello afectar la vida privada de los ciudadanos, los derechos de terceros o la información relativa a la seguridad del Estado y sus instituciones;

Que sin perjuicio de los informes que, conforme a las disposiciones legales aplicables, debe rendir el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, la información relativa a los ingresos públicos y su aplicación, la organización de las oficinas gubernamentales, sus objetivos y operación, la remuneración de los servidores públicos y los resultados de la

función pública, debe presentarse de manera transparente y sistemática a la ciudadanía para facilitar su entendimiento y valoración, y

Que en virtud de que el combate a la corrupción y las acciones tendientes a lograr la transparencia en la gestión pública y a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de ser informados por sus autoridades, requieren de la actuación coordinada de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la participación comprometida y decidida de la ciudadanía; he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

ARTÍCULO PRIMERO. Se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas deban llevar a cabo anualmente en las materias señaladas.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los trabajos de la Comisión estarán dirigidos al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- I. Establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal para prevenir la corrupción;
- II. Analizar y promover reformas para armonizar y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas y oportunas ante las desviaciones y mal desempeño de los servidores públicos;
- III. Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos que se reflejen en el quehacer cotidiano de las instituciones y los servidores públicos, y
- IV. Facilitar los mecanismos de información y rendición de cuentas a la ciudadanía, en todos los ámbitos de la función pública.

ARTÍCULO TERCERO. La Comisión estará integrada de manera permanente por:

- I. Los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal. Éstos podrán nombrar suplentes que tengan nivel de subsecretario, en casos estrictamente necesarios por la ausencia del titular;
- II. El Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III. Hasta cinco funcionarios titulares de las unidades adscritas a la Presidencia de la República;
- IV. Representantes invitados de los sectores social y privado, destacados por su reconocida trayectoria profesional;

La Comisión invitará de manera permanente al Procurador General de la República o a la persona que éste designe. Asimismo, podrá invitar para asuntos específicos, a propuesta de cualquiera de sus integrantes y con aprobación del Pleno, a:

- a. Autoridades de las entidades federativas y municipales, y
- b. Titulares de entidades paraestatales del Gobierno Federal.

ARTÍCULO CUARTO. La Comisión será presidida por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien designará a un Secretario Ejecutivo. En casos de ausencia del Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las sesiones de la Comisión serán presididas por el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social.

ARTÍCULO QUINTO. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer, dentro del marco legal vigente, la instrumentación inmediata de medidas de combate a la corrupción y de transparencia de la gestión pública en todas las áreas de la Administración Pública Federal;

II. Formular propuestas de reformas o adiciones al marco jurídico sobre prevención y combate a la corrupción;

III. Promover el diseño y establecimiento de acciones para mejorar la calidad de los servicios públicos federales, así como la difusión efectiva de los requisitos, medios y lugares en que ellos se proporcionan a efecto de facilitar el acceso de la población a los mismos;

IV. Proponer las políticas, criterios y lineamientos que regulen la clasificación de la información que debe hacerse pública;

V. Impulsar el establecimiento de medios y procedimientos para el acceso de la ciudadanía a la información pública de las instituciones, particularmente en lo relativo al ejercicio del gasto, a la organización y funcionamiento de las dependencias y entidades, a los avances y resultados de su gestión, a la remuneración de los servidores públicos y, en general, toda aquella información que permita conocer y evaluar el desempeño gubernamental;

VI. Establecer las políticas, lineamientos y criterios para que las dependencias y entidades federales fomenten y faciliten la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, la transparencia de la gestión pública y el derecho a la información;

VII. Dictar las medidas que fomenten en las instituciones y los servidores públicos la cultura de la transparencia, el respeto a los derechos de los ciudadanos, la rendición de cuentas, la observancia de valores éticos en el trabajo y el rechazo a las prácticas de corrupción;

VIII. Dar seguimiento y evaluar periódicamente los avances y resultados de las medidas acordadas en el seno de la Comisión, su impacto en la opinión pública, así como tomar las decisiones necesarias para el cabal cumplimiento de la misión y los objetivos para los que fue creada, y

IX. Las demás que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO SEXTO. La Comisión podrá sesionar con la presencia de la mayoría de sus miembros permanentes. Las sesiones deberán realizarse cuando menos cada tres meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que convoque el Presidente de la misma.

Las decisiones se tomarán por mayoría de los miembros presentes en la sesión y el Presidente o, en la ausencia de éste, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social, tendrá voto de calidad.

ARTÍCULO SÉPTIMO. El Presidente de la Comisión conducirá su funcionamiento e informará trimestralmente al Titular del Ejecutivo Federal o cuando éste así lo requiera, las actividades y resultados obtenidos por la Comisión. Tal informe será ampliamente difundido a la sociedad. Asimismo, convocará a sus reuniones ordinarias y extraordinarias.

ARTÍCULO OCTAVO. El Secretario Ejecutivo, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión;
- II. Revisar los informes de avance y resultados que presenten las dependencias y entidades y preparar los reportes necesarios para la Comisión;
- III. Formular los estudios y diagnósticos que le encomiende la Comisión y coordinar los grupos de trabajo designados por ésta, para el debido cumplimiento de sus objetivos;
- IV. Integrar la documentación requerida para la realización de las sesiones de la Comisión, y
- V. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

ARTÍCULO NOVENO. La Comisión podrá acordar la constitución de grupos de trabajo para la realización de tareas específicas en las materias de su competencia; dichos grupos desarrollarán sus funciones bajo la coordinación del Secretario Ejecutivo. Los Órganos de Control Interno en cada dependencia actuarán de manera coordinada con la Secretaría de la Comisión.

ARTÍCULO DÉCIMO. La Comisión deberá aprobar y someter a consideración del Ejecutivo Federal el programa anual de actividades que requiere para cumplir sus objetivos, que señale prioridades, metas y tiempos de ejecución y que comprenda las siguientes líneas de acción:

- I. La participación y atención a la ciudadanía en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal;
- II. La mejora de los sistemas, métodos y procesos de trabajo en los trámites y servicios públicos;

III. La difusión a la información sistemática, oportuna y completa, para acceso de la población en todos los asuntos públicos de su interés, sin poner en riesgo la seguridad nacional, los derechos de terceros o la vida privada de las personas;

IV. La colaboración y coordinación con los gobiernos estatales y municipales para prevenir y combatir la corrupción, así como para lograr la transparencia de la función pública, y

V. El desarrollo de una cultura arraigada en el servicio público de calidad, transparencia, rendición de cuentas, respeto al ciudadano y observancia de valores éticos.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán:

I. Establecer un grupo de trabajo permanente que será responsable de instrumentar las medidas y acciones acordadas por la Comisión;

II. Incluir dentro de su proceso de programación y presupuesto los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la ejecución de las acciones previstas en el programa de actividades a que se refiere el presente ordenamiento;

III. Cumplir las actividades y metas acordadas por la Comisión;

IV. Tomar las medidas necesarias de organización, operativas y de infraestructura tecnológica para el cabal cumplimiento de los compromisos derivados del presente Acuerdo, e

V. Informar trimestralmente a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, en fechas previamente acordadas con ésta, sobre los compromisos, acciones, avances y resultados de su competencia.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Comisión celebrará su primera reunión a más tardar en el mes de febrero de 2001.

TERCERO. La Comisión deberá aprobar el proyecto del Programa de Actividades para la transparencia y el combate a la corrupción, a más tardar el 30 de abril de 2001. Para tal efecto, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo deberá enviar el anteproyecto a los titulares de las dependencias por lo menos 30 días naturales antes del día en que se celebre la reunión de la Comisión donde pretenda discutirse el proyecto. Una vez aprobado, el Presidente de la Comisión lo pondrá a consideración del Presidente de la República para su aprobación definitiva.

CUARTO. Para el cumplimiento de los objetivos del presente acuerdo, a más tardar el 31 de marzo del 2001, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, auxiliadas por los Órganos Internos de Control, enviarán a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo las sugerencias para mejorar la administración de

las dependencias y lograr la transparencia a que se refiere este Acuerdo. Para los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo enviará dentro del mes de Diciembre de 2000, a todas las dependencias de la Administración Pública Federal, los formatos y la metodología necesaria para dar cumplimiento al presente artículo.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a primero de diciembre del año dos mil.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, Gerardo Clemente Ricardo Vega García.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot González.- Rúbrica.- El Secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Eugenia Vásquez Mota.- Rúbrica.- El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Víctor Lichtinger Waisman.- Rúbrica.- El Secretario de Energía, Tirso Ernesto Martens Rebolledo.- Rúbrica.- El Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Javier Bernardo Usabiaga Arroyo.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola y Weber.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Reyes Silvestre Tamez Guerra.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, Julio José Frenk Mora.- Rúbrica.- El Secretario de Trabajo y Previsión Social, Carlos María Abascal Carranza.- Rúbrica.- La Secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello.- Rúbrica.- La Secretaria de Turismo, Bertha Leticia Navarro Ochoa.- Rúbrica.

ANEXO 2

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 37 fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 28 y 64 de su Reglamento, y

CONSIDERANDO

Que el acceso a la información pública favorece la democracia y la participación ciudadana, así como la eficiencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos, por lo que el compromiso de la Administración Pública Federal es lograr un equilibrio entre la transparencia de la gestión gubernamental, el buen funcionamiento del Estado y la protección del derecho a la vida privada;

Que la información gubernamental es pública y la clasificación de la misma se justifica estrictamente por excepción, por lo que la autoridad deberá determinar su periodo de reserva, fundando y motivando las negativas a las solicitudes de acceso;

Que la expedición de los presentes Lineamientos también encuentra su justificación en proteger el orden público, toda vez que es necesario definir claramente los límites que encuentra el derecho de acceso a la información en nuestro marco jurídico, frente a los intereses sociales;

Que el periodo de reserva no podrá exceder de doce años; sin embargo, los titulares de las unidades administrativas procurarán que dicho periodo sea el estrictamente necesario para salvaguardar las causas que dieron origen a la clasificación y revisarán en el momento de la recepción de una solicitud si éstas perduran;

Que la información existente en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento y los presentes Lineamientos, será pública y sólo podrá clasificarse como reservada o confidencial en los supuestos previstos en los ordenamientos mencionados, y

Que para facilitar el acceso a la información, al clasificarla, los titulares de las unidades administrativas deberán privilegiar el principio de publicidad de conformidad con el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y generar versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales, ha tenido a bien expedir los siguientes:

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CLASIFICACION Y DESCLASIFICACION DE LA INFORMACION DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Capítulo I

Disposiciones Generales

Sección Primera

De la clasificación

Primero.- Los presentes Lineamientos tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades, clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, la desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales.

Lo anterior, sin perjuicio de que en ejercicio de sus atribuciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública revise que la clasificación se apega, de manera estricta, a los supuestos establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su Reglamento, los presentes Lineamientos, los criterios específicos de clasificación y, en su caso, otros ordenamientos jurídicos.

Segundo.- Las dependencias y entidades podrán expedir a través de los Comités de Información, criterios específicos de clasificación, de conformidad con lo previsto en los artículos 29 fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 28 de su Reglamento.

Tercero.- Para los efectos de los presentes Lineamientos se emplearán las definiciones contenidas en los artículos 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 2 de su Reglamento.

Cuarto.- Para clasificar la información como reservada o confidencial, los titulares de las unidades administrativas deberán atender a lo dispuesto por los capítulos III de la Ley, IV, V y VI del Reglamento, así como por los presentes Lineamientos.

Quinto.- Para fundar la clasificación de la información, deberá señalarse el o los ordenamientos jurídicos, artículo, fracción, inciso y párrafo que expresamente le otorgan el carácter de clasificada. En el caso de información reservada, deberá, asimismo, establecerse el periodo de reserva. La información confidencial permanecerá como tal por tiempo indefinido, salvo lo dispuesto en el lineamiento trigésimo cuarto de este ordenamiento y la legislación aplicable.

Sexto.- Los titulares de las unidades administrativas motivarán la clasificación de la información únicamente en el caso de que se niegue el acceso a la misma, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 45 primer párrafo de la Ley y 70 fracción IV del Reglamento.

Por motivación se entenderán las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Séptimo.- De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 43 de la Ley, en los expedientes y documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán señalar aquellas que para su publicidad deban omitirse a efecto de identificarlas. Asimismo, deberán reproducir la versión pública de los expedientes o documentos en caso de recibir una solicitud respecto de los mismos, sin perjuicio de que la dependencia o entidad determine elaborar versiones públicas en cualquier momento, o bien, al organizar sus archivos.

Octavo.- Al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en el artículo 13 de la Ley, no será suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que se protegen en dicho artículo, sino que deberá también considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto.

Al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en los artículos 14 y 18 de la Ley, bastará con que la misma se encuadre en alguno de los supuestos a que se refieren dichos artículos.

En los supuestos previstos en los dos párrafos anteriores, deberá cumplirse con lo dispuesto por los lineamientos quinto y sexto.

Noveno.- Los expedientes o documentos deberán clasificarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento.

Décimo.- Los titulares de las unidades administrativas, deberán tener conocimiento y llevar un registro de los servidores públicos que por la naturaleza de sus atribuciones, tengan acceso a los expedientes y documentos clasificados como reservados o confidenciales. Asimismo, deberán asegurarse de que dichos servidores públicos, tengan conocimiento de la responsabilidad en el manejo de información clasificada.

Décimo Primero.- En ausencia de los titulares de las unidades administrativas, la información será clasificada o desclasificada por el servidor público que los supla, en los términos del Reglamento Interior o Estatuto Orgánico que corresponda.

Décimo Segundo.- En el intercambio de información entre sujetos obligados para el ejercicio de sus atribuciones, los documentos deberán señalar la clasificación, en su caso.

Sección Segunda De la desclasificación

Décimo Tercero.- Los expedientes y documentos clasificados como reservados o confidenciales podrán desclasificarse cuando:

- I. Haya transcurrido el periodo de reserva que indique la leyenda, o
- II. No habiendo transcurrido el periodo de reserva, ya no subsistan las causas que dieron origen a la clasificación, atendiendo las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Décimo Cuarto.- La desclasificación puede llevarse a cabo por:

- I. El titular de la unidad administrativa;

- II. El Comité, y
- III. El Instituto.

Capítulo II

De la información reservada

Décimo Quinto.- El periodo máximo de reserva será de doce años y los titulares de las unidades administrativas procurarán determinar que sea el estrictamente necesario durante el cual subsistan las causas que dieron origen a la clasificación. Para establecer dicho periodo, los titulares de cada unidad administrativa tomarán en cuenta las circunstancias de modo, tiempo y lugar relacionadas con la información al momento de su clasificación.

El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el expediente o documento.

Décimo Sexto.- Tratándose de información clasificada como reservada, los titulares de las unidades administrativas deberán revisar la clasificación al momento de la recepción de una solicitud para verificar si subsisten las causas que le dieron origen.

Décimo Séptimo.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 15 de la Ley y 35 del Reglamento, podrá solicitarse al Instituto la ampliación del periodo de reserva, tres meses antes de que concluya el mismo.

Décimo Octavo.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.

I. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la integridad y permanencia del Estado Mexicano cuando la difusión de la información pueda:

a) Menoscabar o lesionar la capacidad de defensa del territorio nacional, entendiendo como tal el establecido en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por otros estados o sujetos de derecho internacional, o

b) Quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la estabilidad de las instituciones de la Federación cuando la difusión de la información pueda afectar la integridad física de las máximas autoridades de los tres Poderes de la Unión y de los órganos con autonomía constitucional, que en el caso del Poder Ejecutivo Federal son el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República.

III. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática cuando la difusión de la información pueda:

a) Impedir el derecho a votar y a ser votado, o

b) Obstaculizar la celebración de elecciones federales.

IV. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la defensa exterior de la Federación cuando la difusión de la información pueda obstaculizar o bloquear las acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado Mexicano frente a otros estados o sujetos de derecho internacional.

V. Se ponen en riesgo las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda:

a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;

c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada;

d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal;

e) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico a que se refieren los párrafos cuarto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

f) Destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, vías generales de comunicación o servicios de emergencia, o

g) Obstaculizar o bloquear acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país según lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVI 2a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Décimo Noveno.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la seguridad pública, esto es, cuando la difusión de la información ponga en peligro la integridad y los derechos de las personas, así como el orden público.

I. Se pone en peligro la integridad o los derechos de las personas cuando la difusión de la información pueda:

a) Menoscabar la capacidad de las autoridades de seguridad pública para preservar y resguardar la vida o la salud de las personas;

b) Afectar el ejercicio de los derechos de las personas, o

c) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir las acciones delictivas distintas de la delincuencia organizada.

II. Se pone en peligro el orden público cuando la difusión de la información pueda:

- a) Entorpecer los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública;
- b) Menoscabar o dificultar las estrategias contra la evasión de reos;
- c) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos, o
- d) Menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades encaminadas a disuadir o prevenir disturbios sociales que pudieran desembocar en bloqueo de vías generales de comunicación o manifestaciones violentas.

Vigésimo.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción I del artículo 13 de la Ley, cuando se comprometa la defensa nacional, siempre que la difusión de la información ponga en peligro las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o la Armada de México, relacionadas con la protección de la soberanía del Estado Mexicano, cuando la difusión de la información pueda poner en riesgo la integridad y permanencia, la defensa exterior o la seguridad interior del Estado Mexicano en los términos señalados en las fracciones I, IV y V del lineamiento décimo octavo.

Vigésimo Primero.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción II del artículo 13 de la Ley, cuando se menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales, siempre que la difusión de la información pueda poner en peligro las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos del Estado Mexicano con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.

Asimismo, se menoscaban las relaciones internacionales cuando se difunda información entregada al Estado Mexicano con carácter de confidencial por otros estados, organismos internacionales o cualquier otro sujeto de derecho internacional.

Vigésimo Segundo.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción III del artículo 13 de la Ley, cuando se ponga en riesgo la estabilidad financiera, económica o monetaria del país, siempre que su difusión limite la efectividad de proveer a la economía del país de moneda nacional o afecte severamente la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda o el desarrollo del sistema financiero en su conjunto y de los sistemas de pagos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Vigésimo Tercero.- Se clasificará como reservada la información a que se refiere la fracción IV del artículo 13 de la Ley, cuando la difusión de la información pueda poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

Vigésimo Cuarto.- La información se clasificará como reservada en los términos de la fracción V del artículo 13 de la Ley, cuando se cause un serio perjuicio a:

I. Las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones de inspección, supervisión, vigilancia o fiscalización que realizan las autoridades competentes para vigilar el adecuado cumplimiento de las diversas obligaciones establecidas en las disposiciones legales;

II. Las actividades de prevención o persecución de los delitos, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos, o bien, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación;

III. La impartición de justicia, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir la función a cargo de los tribunales para conocer y resolver respecto de los juicios, asuntos, diligencias y controversias conforme a los plazos, formas y procedimientos establecidos en las leyes;

IV. La recaudación de las contribuciones, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las actividades de captación, comprobación y fiscalización de ingresos tributarios realizados por las autoridades facultadas para ello, o de cualquier otra forma pueda afectar la recaudación de dichos ingresos, o

V. Las operaciones de control migratorio, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las acciones de organización, coordinación, operación y ejecución de los servicios migratorios, que se realizan para la internación y salida de nacionales y extranjeros, así como la legal estancia de estos últimos en el territorio nacional.

Asimismo, la información que posean las dependencias y entidades relacionada con las acciones y decisiones implementadas por los sujetos que intervienen en las diversas etapas de los procesos judiciales, administrativos o arbitrales, así como aquellos que se sustancian ante tribunales internacionales, se considerará reservada hasta en tanto la resolución respectiva no haya causado estado o ejecutoria.

Vigésimo Quinto.- Cuando la información se clasifique como reservada en los términos de las fracciones I y II del artículo 14 de la Ley, los titulares de las unidades administrativas deberán fundar la clasificación señalando el artículo, fracción, inciso y párrafo del ordenamiento jurídico que expresamente le otorga ese carácter.

Vigésimo Sexto.- Para los efectos de la fracción III del artículo 14 de la Ley, se considerará que la información que forma parte de las averiguaciones previas, es aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal.

Vigésimo Séptimo.- Para los efectos de la fracción IV del artículo 14 de la Ley, se considerará reservada la información contenida en los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, relativa a aquellas actuaciones y diligencias propias del juicio o procedimiento respectivo de acuerdo con la legislación aplicable, en tanto éstos no hayan causado estado o ejecutoria.

Vigésimo Octavo.- Para los efectos de la fracción V del artículo 14 de la Ley, se considerará reservada la información relativa a las actuaciones, diligencias y constancias de los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación aplicable, hasta en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o jurisdiccional definitiva.

Vigésimo Noveno.- Para los efectos de la fracción VI del artículo 14 de la Ley, se considerará que se ha adoptado la decisión definitiva cuando el o los servidores públicos responsables de tomar la última determinación resuelvan el proceso deliberativo de manera concluyente, sea o no susceptible de ejecución.

En el caso de procesos deliberativos cuya decisión sea impugnada, ésta se considerará adoptada de manera definitiva una vez que haya transcurrido el plazo respectivo sin que se haya presentado dicha impugnación.

También se considera que se ha tomado la decisión definitiva en un proceso deliberativo, cuando a juicio del responsable de tomar dicha decisión, se considere que aquél ha quedado sin materia o cuando por cualquier otra causa no se continúe con su desarrollo.

En el caso de que la solicitud de acceso se turne a una unidad administrativa distinta de la responsable de tomar la decisión definitiva y se desconozca si ésta ha sido adoptada, la unidad receptora deberá consultar a la responsable, a efecto de determinar si es procedente otorgar el acceso a la información solicitada.

Capítulo III

De la información confidencial

Trigésimo.- Los documentos y expedientes clasificados como confidenciales no podrán difundirse si no media en cada caso, el consentimiento del titular de dicha información, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la Ley, el Reglamento y los presentes Lineamientos. Dicho consentimiento podrá solicitarse de conformidad con el artículo 41 del Reglamento.

Trigésimo Primero.- La información confidencial que además se ubique en alguno de los supuestos establecidos por los artículos 13 y 14 de la Ley, será clasificada como reservada.

Trigésimo Segundo.- Será confidencial la información que contenga datos personales de una persona física identificada o identificable relativos a:

- I. Origen étnico o racial;
- II. Características físicas;
- III. Características morales;
- IV. Características emocionales;
- V. Vida afectiva;
- VI. Vida familiar;
- VII. Domicilio particular;
- VIII. Número telefónico particular;
- IX. Patrimonio;
- X. Ideología;
- XI. Opinión política;
- XII. Creencia o convicción religiosa;
- XIII. Creencia o convicción filosófica;
- XIV. Estado de salud física;
- XV. Estado de salud mental;
- XVI. Preferencia sexual, y
- XVII. Otras análogas que afecten su intimidad, como la información genética.

Trigésimo Tercero.- Los datos personales serán confidenciales independientemente de que hayan sido obtenidos directamente de su titular o por cualquier otro medio.

Trigésimo Cuarto.- Se considerarán como confidenciales los datos personales referidos a una persona que ha fallecido, a los cuales únicamente podrán tener acceso y derecho a pedir su corrección, el cónyuge supérstite y/o los parientes en línea recta ascendente y descendente sin limitación de grado, y en línea transversal hasta el segundo grado.

En caso de que no existan las personas a que se refiere el párrafo anterior, tendrán acceso y derecho a pedir la corrección de datos personales del fallecido, sus parientes en línea transversal hasta el cuarto grado.

Cuando el titular de los datos personales haya fallecido, y la dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso o corrección de los mismos presentada por una persona distinta de las mencionadas en los párrafos anteriores, el Comité podrá solicitar el consentimiento de cualquiera de éstas.

Trigésimo Quinto.- La información confidencial que los particulares proporcionen a las dependencias y entidades para fines estadísticos, que éstas obtengan de registros administrativos o aquellos que contengan información relativa al estado civil de las personas, no podrán difundirse en forma nominativa o individualizada, o de cualquier otra forma que permita la identificación inmediata de los interesados, o conduzcan, por su estructura, contenido o grado de desagregación a la identificación individual de los mismos.

Trigésimo Sexto.- Sin perjuicio de las excepciones establecidas en la Ley, el Reglamento y los presentes Lineamientos, los particulares podrán entregar a las dependencias y entidades con carácter de confidencial, aquella información a que se refiere la fracción I del artículo 18 de la Ley y de la cual sean titulares, entre otra:

I. La relativa al patrimonio de una persona moral;

II. La que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones o información que pudiera afectar sus negociaciones, acuerdos de los órganos de administración, políticas de dividendos y sus modificaciones o actas de asamblea, y

III. Aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.

Capítulo IV

De la leyenda de clasificación

Trigésimo Séptimo.- Los titulares de las unidades administrativas podrán utilizar los formatos contenidos en el presente Capítulo como modelo para señalar la clasificación de documentos o expedientes, sin perjuicio de que la dependencia o entidad establezca los propios, los cuales deberán contener los elementos mínimos de la leyenda establecida en el lineamiento trigésimo octavo.

Los documentos o expedientes públicos en su totalidad no llevarán leyenda o marca alguna.

Trigésimo Octavo.- La leyenda en los expedientes y documentos clasificados como reservados o confidenciales indicará:

- I. La fecha de la clasificación;
- II. El nombre de la Unidad Administrativa;
- III. El carácter de reservado o confidencial;
- IV. Las partes o secciones reservadas o confidenciales, en su caso;
- V. El fundamento legal;
- VI. El periodo de reserva, y
- VII. La rúbrica del titular de la unidad administrativa.

Trigésimo Noveno.- Las dependencias y entidades elaborarán los formatos a que se refiere este capítulo en medios impresos, electrónicos, mecánicos, entre otros, debiendo ubicarse dicho formato en la esquina superior derecha del documento.

Cuadragésimo.- El formato para señalar la clasificación de documentos que se consideran reservados o confidenciales en todo o en parte, es el siguiente:

"Sello oficial o logotipo de la dependencia o entidad"	Fecha de clasificación:1 Unidad Administrativa:2 Reservada:3 Periodo de reserva:4 Fundamento Legal:5 Ampliación del periodo de reserva:6 Confidencial:7 Fundamento Legal:8 Rúbrica del titular de la Unidad Administrativa:9 Fecha de desclasificación:10 Rúbrica y cargo del servidor público:11
--	---

Cuadragésimo Primero.- El expediente del cual formen parte los documentos a que se refiere el lineamiento cuadragésimo, únicamente llevará en su carátula la especificación de que contiene partes o secciones reservadas o confidenciales.

Cuadragésimo Segundo.- El formato para señalar la clasificación de expedientes que por su naturaleza sean en su totalidad reservados o confidenciales, es el siguiente:

1 Se anotará la fecha en que se clasifica el documento.

2 Se señalará el nombre de la unidad administrativa de la cual es titular quien clasifica.

3 Se indicarán, en su caso, las partes o páginas del documento que se clasifican como reservadas. Si el documento fuera reservado en su totalidad, se anotarán todas las páginas que lo conforman. Si el documento no contiene información reservada, se tachará este apartado.

4 Se anotará el número de años por los que se mantendrá el documento o las partes del mismo con el carácter de reservado.

5 Se señalará el nombre del o de los ordenamientos jurídicos, el o los artículos, fracción(es) y párrafo(s) con base en los cuales se sustenta la reserva.

6 En caso de haber solicitado la ampliación del periodo de reserva originalmente establecido, se deberá anotar el número de años por los que se amplía la reserva.

7 Se indicarán, en su caso, las partes o páginas del documento que se clasifican como confidenciales. Si el documento fuera confidencial en su totalidad, se anotarán todas las páginas que lo conforman. Si el documento no contiene información confidencial, se tachará este apartado.

8 Se señalará el nombre del o de los ordenamientos jurídicos, el o los artículos, fracción(es) y párrafo(s) con base en los cuales se sustenta la confidencialidad.

9 Firma autógrafa de quien clasifica.

10 Se anotará la fecha en que la información se desclasifica.

11 Firma autógrafa de quien desclasifica.

"Sello oficial o logotipo de la dependencia o entidad"	Fecha de clasificación:12 Unidad Administrativa:13 Reservado. Periodo de reserva:14 Fundamento Legal:15 Ampliación del periodo de reserva:16 Confidencial. Fundamento Legal:17 Rúbrica del titular de la Unidad Administrativa:18 Fecha de desclasificación:19 Partes o secciones reservadas o confidenciales:20 Rúbrica y cargo del servidor público:21
--	---

12 Se anotará la fecha en que se clasifica el documento.

13 Se señalará el nombre de la unidad administrativa de la cual es titular quien clasifica.

14 Se anotará el número de años por los que se mantendrá el expediente con el carácter de reservado. Si el expediente no es reservado, sino confidencial, deberá tacharse este apartado.

15 Se señalará el nombre del o de los ordenamientos jurídicos, el o los artículos, fracción(es) y párrafo(s) con base en los cuales se sustenta la reserva.

16 En caso de haber solicitado la ampliación del periodo de reserva originalmente establecido, se deberá anotar el número de años por los que se amplía la reserva.

17 Se señalará el nombre del o de los ordenamientos jurídicos, el o los artículos, fracción(es) y párrafo(s) con base en los cuales se sustenta la confidencialidad.

18 Firma autógrafa de quien clasifica.

19 Se anotará la fecha en que la información se desclasifica.

20 En caso de que una vez desclasificado el expediente, subsistan partes o secciones del mismo reservadas o confidenciales, se señalará este hecho.

21 Firma autógrafa de quien desclasifica.

Cuadragésimo Tercero.- Los documentos que integren un expediente reservado o confidencial en su totalidad no deberán marcarse en lo individual, tal es el caso entre, otros, de los expedientes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del artículo 14 de la Ley.

Si existieran en dichos expedientes documentos marcados como clasificados (Vg. enviados por otra dependencia o entidad), prevalecerán sobre éstos, la fecha de clasificación y el periodo de reserva que obre en la carátula del expediente.

Una vez desclasificados los expedientes a que se refiere el primer párrafo de este numeral, si existieren documentos que tuvieran el carácter de reservados o confidenciales, deberán ser marcados de conformidad con el lineamiento cuadragésimo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la expedición de los presentes Lineamientos, quedan sin efecto las Recomendaciones para la Identificación de Información Reservada o Confidencial por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2003, así como cualquier otra disposición administrativa que se oponga a los presentes Lineamientos.

Así lo acordó por unanimidad el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en sesión celebrada el día doce de agosto de dos mil tres, ante el Secretario de Acuerdos.- La Comisionada Presidenta, María Marván Laborde.- Rúbrica.- Los Comisionados: Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Juan Pablo Guerrero Amparán, José Octavio López Presa.- Rúbricas.- El Secretario de Acuerdos, Francisco Ciscomani Frenan.- Rúbrica.