

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 2002 – 2005.  
RETOS Y PERSPECTIVAS**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**P R E S E N T A:**

**PABLO ANTONIO MARTÍNEZ PICHARDO**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. EDUARDO CASTELLANOS HERNÁNDEZ**

**JUNIO DE 2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**A DIOS POR GUIAR MI SENDERO.**

**INVALUABLE GRATITUD A MIS PADRES, QUE DIOS ME HA PERMITIDO  
CONOCER Y ENTENDER:**

**JOSÉ PABLO Y DULCE MA. SARA**

**POR SIEMPRE ¡ GRACIAS !.**

**A MI ESPOSA LIGIA, POR SU  
SABIDURÍA EN LA EDIFICACIÓN  
DE UN IDEAL.**

**A MIS HIJOS JOSÉ PABLO Y ANTONIO ALEJANDRO  
POR SER LA ESPERANZA QUE TRASCIENDE.**

**A MIS HERMANOS SARA, IVAN  
Y OSCAR POR LA  
CONSTRUCCIÓN DE UN  
CAMINO.**

**A MIS SOBRINOS POR LOS ETERNOS RECUERDOS.**

**A EVITA Y JOSÉ GUADALUPE POR SU INVALUABLE Y SINCERO APOYO.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
MI SER Y ARRAIGO HUMANISTA.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE  
NUESTRA ALMA MATER, LA CUAL ME HA DADO LA  
EXPERIENCIA Y CONOCIMIENTO EN MI FORMACIÓN  
ACADÉMICA, PROFESIONAL Y DE CIUDADANO.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL PARA MI DIRECTOR DE  
TESIS Y ESTRATEGA POLÍTICO, *DR. EDUARDO  
CASTELLANOS HERNÁNDEZ*, POR SU BONDAD,  
GENEROSIDAD Y APOYO INCONDICIONAL., DE QUIEN  
SIEMPRE RECIBÍ CONSEJOS DE AMIGO. ¡GRACIAS!.

EXPRESO MI MÁS AMPLIO RECONOCIMIENTO A AQUELLAS  
PERSONAS QUE CONTRIBUYERON DE ALGUNA FORMA A LA  
REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO RECEPCIONAL,  
PRINCIPALMENTE A MIS REVISORES: DR. CARLOS WELTI  
CHANES, DR. FRANCISCO PATIÑO ORTÍZ, DR. JOSÉ JUAN  
SÁNCHEZ GONZÁLEZ Y DR. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN.

AL DR. RAFAEL LUNA ALVISO, QUE POR SU ACTITUD ANTE  
LA VIDA, ES UN EJEMPLO A SEGUIR.

**AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT),  
POR SU INVALUABLE APOYO**

**AL DR. ROBERTO MORENO ESPINOZA POR EL RENOVADO APOYO  
BRINDADO A LOS EGRESADOS DEL PROGRAMA DE POSGRADO EN  
GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS.**

**A TODOS Y CADA UNO DE MIS PROFESORES, POR LA PACIENCIA Y  
COMPRENSIÓN CON LA CUAL TRANSMITIERON SUS CONOCIMIENTOS Y  
EXPERIENCIAS.**

**AGRADEZCO EL APOYO Y CONFIANZA DE LOS PROFESORES  
LEONARDO FIGUÉIRAS TÁPIA Y CAROLA GARCÍA CALDERÓN.**

**FRATERNALMENTE A TODOS MIS ENTRAÑABLES AMIGOS**

- QUE DISCUTAN LOS NECIOS ACERCA DE LA FORMA DE GOBIERNO. AQUEL QUE MEJOR ADMINISTRA ES EL MEJOR.

POPE, ENSSAY ON MAN, 3. (DICCIONARIO GOICOECHEA).

- FINGIR IGNORAR LO QUE SE SABE Y FINGIR QUE SE SABE LO QUE SE IGNORA; FINGIR ENTENDER LO QUE NO SE COMPRENDE, NO OIR LO QUE SE ESCUCHA, Y PODER MÁS DE LO QUE ESTÁ EN LAS PROPIAS FUERZAS; MANTENER COMO SECRETO LA FALTA DE SECRETOS; PARECER PROFUNDO CUANDO NO HAY OTRA COSA QUE VACUIDAD E INANIDAD; REPRESENTAR MEJOR O PEOR EL PAPEL DE UN PERSONAJE; SEMBRAR ESPÍAS Y PONER TRAIADORES A SUELO; ESFORZARSE EN ENNOBLECER LA POBREZA DE LOS MEDIOS CON LA IMPORTANCIA DE LOS FINES: HE AHÍ LA POLÍTICA.

P. A. C. BEAUMARCHAIS, LE MARIAGE DE FIGARO, III, 3.  
(DICCIONARIO GOICOECHEA).

## ÍNDICE

- **DESARROLLO ADMINISTRATIVO DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 2002 - 2005.**

- **Retos y Perspectivas.**

Páginas

Introducción. 8

### **Capítulo I**

#### **La Administración Pública**

1.1.-Estado. 11  
1.2.-Gobierno. 26  
1.3.-Naturaleza de la Administración Pública. 34  
1.4.-Concepciones del Acceso a la Información Pública Gubernamental. 61

### **Capítulo II**

#### **El Acceso a la Información Pública en algunos Países del Mundo**

2.1.-Estados Unidos de Norte América. 64  
2.2.-Francia. 67  
2.3.-América Latina.  
(Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Perú). 71

### **Capítulo III**

#### **El Derecho a la Información Pública en México**

3.1.-La Revolución Mexicana y los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. 74  
3.2.-Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. 105  
3.3.-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del IFAI 2002. 108

## Capítulo IV

Páginas

### **Desarrollo Administrativo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.**

4.1.-Estructura Orgánica (Autonomía Operativa, Presupuestaria y de Decisión)	121
4.2.-El procedimiento de acceso a la información pública y la negativa a las solicitudes.	143
4.3.-Los Datos Personales en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.	154
4.4.-Las Entidades Federativas en México.	159
Conclusiones.	165
Bibliografía.	176
Anexo 1.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.	181
Anexo 2.- Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública 2002.	223
Anexo 3.- Creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.	227
Anexo 4.- Creación de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una Comisión Intersecretarial de Carácter Permanente.	230

## **Introducción.**

El tema de la información pública en poder del Estado, ha sido polémico y discutido desde hace ya muchos años, sin embargo, y dadas las condiciones y modificaciones al marco legal de nuestro país, éste, experimenta cambios en lo fundamental relativos a la garantía social del derecho de acceso a la información pública gubernamental, lo que trae aparejado un cambio administrativo en el surgimiento de creación de nuevas instituciones públicas como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y las llamadas unidades de enlace administrativas de los órganos del Poder Ejecutivo Federal.

Así, el objetivo del presente trabajo tiene como propósito dar a conocer lo que la Administración Pública 2000-2006, hace en materia de acceso a la información pública gubernamental, al crear el Instituto Federal de Acceso a la Información, ya que a partir del jueves 12 de junio de 2003, pone en funcionamiento las estrategias y mecanismos administrativos para cumplir los objetivos planteados en ese marco legal; y la implicación en la Administración Pública se ve reflejada, en virtud de que genera los mecanismos para administrar el concepto de acceso a la información pública gubernamental, es decir, aborda el estudio y análisis de esta nueva institución, el IFAI, que es considerada de interés público, ya que por ley, la información pública en custodia del Poder Ejecutivo Federal, así lo considera. Y más aún, si tomamos en cuenta que el Estado guarda información importante como el procedimiento para concurso de las licitaciones para obra pública que ejercen los particulares frente al Ejecutivo Federal, o información relativa a la policía federal preventiva, por citar un ejemplo, y que por este sólo hecho, implica importancia y trascendencia para la seguridad del pueblo mexicano, independientemente de que exista una Ley Federal de Seguridad Nacional, ya que el inadecuado uso de la misma, podría acarrear consecuencias políticas para la Nación; y si no, como explicar la sustracción del padrón electoral para formar parte de información de una compañía norteamericana.

Al hablar de información pública, los gobernados pueden tener la posibilidad de influir en las decisiones del país de forma más crítica y consciente, ya que este tema, apunta a ser uno de los rubros de la agenda nacional de todos los entes políticos que interactúan en el quehacer político mexicano, y convertirse en un verdadero contrapeso del poder político y censor de la burocracia de este país, en virtud de que por más de 85 años, han usufructuado con la información gubernamental, donde los medios de comunicación social y la opinión pública juegan un papel decisivo en este contexto social y político, y la información pública se posiciona como un asunto prioritario que permite la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, ya que, si verdaderamente la Administración Pública del Poder Ejecutivo Federal instrumenta eficaces procedimientos administrativos para el cumplimiento de las solicitudes de los particulares, respecto de la información pública solicitada que obra en su poder, será hasta entonces, que el Estado mexicano, verdaderamente dé cumplimiento al espíritu consagrado en el artículo 6º constitucional que señala que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El trabajo se apega al estudio y análisis de la estructura y funcionamiento administrativo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás órganos administrativos en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo Federal exclusivamente, en virtud de que analizar en amplitud a las instituciones de los poderes legislativos y judicial, se escaparía a los objetivos centrales de la propia investigación. Se aborda en consecuencia, uno de los temas fundamentales del presente sexenio, el relativo a la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Instituto Federal de Acceso a la Información, que aplica en su competencia al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, acciones gubernamentales que responden a un reclamo y exigencia que se pierden en el tiempo, por lo que sin pretender agotar el tema, se analiza en cuatro capítulos.

El primer capítulo expone el sustento teórico de la Administración Pública en su contexto natural y político, conformado por la idea general de lo que es el Estado,

el Estado moderno, y de la idea central de lo que es el Gobierno, en cuyo contexto se debe situar a la Administración Pública, y la elaboración de los conceptos de acceso a la información pública gubernamental

En el capítulo segundo, se aborda el estudio del acceso a la información pública gubernamental y la homologación de los mecanismos empleados en otros países como Estados Unidos de Norte América y Francia, por citar dos ejemplos.

Después, en el capítulo tercero, se estudia el régimen del Derecho a la información vigente en México. Y para ello, se toma en cuenta lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política mexicana de 1917, en donde efectivamente se consagró desde sus orígenes el derecho de la libre manifestación de las ideas y el de la libertad de imprenta, para luego, mediante una reforma, se incorporó formalmente el Derecho a la información. Se estudia además, el Derecho a la información vinculándolo con la libre manifestación de las ideas, así como en la libertad de imprenta, pero dentro del proceso de la reforma política hincada por la ley de 1977 y que culminaría con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002. En el último capítulo, se analiza la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; así como en el examen de su organización y funcionamiento; y del análisis de algunos puntos relevantes a manera de casos extremos para ejemplificar su funcionamiento, el lugar que ocupa en la Administración Pública Federal y de un apartado final en el que se contemplan las conclusiones al estudio, mismas que permiten conocer y comprobar que la hipótesis de trabajo se encuentra intrínsecamente imbricada a aquéllas, ya que la creación de nuevas instituciones dentro de la administración pública federal no tendrán razón de existir, si no existen las condiciones verdaderas de autonomía y de voluntad política para hacer valer el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, si verdaderamente el Estado mexicano pretende regular el acceso a la información pública gubernamental, entonces deberá consolidar la autonomía de sus instituciones.

## Capítulo I

### La Administración Pública

El presente capítulo explica las bases teóricas y filosóficas de las concepciones del Estado, de las diversas formas de Gobierno, o por lo menos las más representativas, así como un bosquejo conceptual de la implicación de la Administración Pública en general y el papel que juega en el gobierno, culminando con un acercamiento a la noción de acceso a la información pública gubernamental, como soporte al tema del desarrollo administrativo del Instituto Federal de Acceso a la Información pública gubernamental.

#### 1.1.- Estado

Tratar de explicar el concepto de Estado, implica elaborar un contexto que permita englobarlo tanto en sus fines, funciones y otras maneras de pensar al mismo, en el cual, algunos tratadistas “lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales”<sup>1</sup>, y que singularmente se identifica con la idea de Estado de Derecho, que se concibe como “aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho... -y que- todo Estado es un Estado de derecho; en efecto, un Estado no sujeto a derecho es impensable, puesto que un Estado sólo existe en actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres y por normas jurídicas, se atribuye al Estado como persona jurídica”<sup>2</sup>.

Otro aspecto importante es hacer una clara distinción entre el Estado y la Nación, ya que permite por un lado, hacer una comparación que diferencie a estas dos concepciones y por otra parte, para robustecer el concepto mismo de Estado. Así,

---

<sup>1</sup>.-Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa. Tomo II – D - H, Pp. 1320. 12ª Edición, 1998.

<sup>2</sup>.-Ibidem. Pp. 1328 y 1329.

Lucio Mendieta y Núñez, señala que “el contenido de la nación es muchísimo más rico que el contenido del Estado. mientras que la nación comprende un sinnúmero de aspectos de la vida humana, ejerce una influencia sobre casi todas las actividades del hombre, es una especie de atmósfera colectiva que circunscribe e impregna un sin fin de conductas en nuestra existencia, en cambio, el Estado es sólo una organización pública, una armazón jurídica, el órgano formalmente establecedor del Derecho, aplicador de éste, el Derecho en su vida dinámica, que comprende sólo un cierto número de aspectos determinados de nuestra vida, y nada más. El Estado entraña la imposición coercitiva de ciertas conductas específicamente determinadas; es, por lo tanto, el reino de la coacción –latente o en acto-, sobre ciertos aspectos de la vida. No es posible enumerar las funciones de la nación, porque la nación es una comunidad total o suprafuncional, en cambio, es perfectamente posible enumerar con toda precisión las funciones del Estado, las cuales están definidas por el Derecho”<sup>3</sup>.

Ampliando la explicación al concepto, históricamente podemos hacer una reminiscencia del concepto de Estado, “en 1755, Von Justi explicaba que el Estado es una organización de fuerza, que –una República o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito superior de alcanzar su felicidad”<sup>4</sup>, se plantea, además, que “el Estado no tiene un objeto para sí, su propósito vital son los individuos que se encuentran sujetos a su voluntad. Pero tanto el objeto (los individuos) como el sujeto (el Estado) se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos que se llama vida. La vida dentro del ámbito de lo personal es lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general. En suma: la vida autónoma de todos los individuos es el objeto existencial del Estado.- Se trata de un ente que posee personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y el objeto o motivo por el cual existe no mora en él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe

---

<sup>3</sup>.- Recasens Siches, Luis, Tratado General de Sociología. 11ª Edición 1971, Edición Porrúa, Pp. 502

<sup>4</sup>.- Guerrero Orozco, Omar, Teoría Administrativa del Estado. Oxford University Press, 2000. Pp. 112; Citando a Albion Small quien tradujo este pasaje del alemán al inglés de la obra Johann Heinrich Gottlobs Von Justi, Staatswirthft, Scientia Verlag Aalen, Leizong 1963 (Facsimil de la segunda edición de 1758). Pasaje citado de la página 318 de ese texto.

perpetuar como tales manteniendo su vida autónoma”<sup>5</sup>, también trató de ejemplificar el concepto de Estado, lo encontramos en Federico Engels, al explicar el motivo fundamental de la lucha y contradicción de clases, pero que un tercero llamado Estado sale al paso con la única finalidad de distensar o dar orden a la intensa actividad social, al señalar que “el Estado no es de ningún modo un poder exteriormente impuesto a la sociedad; tampoco es la realización de la idea moral, ni –la imagen y la realización de la razón-, como lo pretende Hegel. Es más un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que las clases antagónicas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad con luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro de los límites del orden. Y ese poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella, y se le hace cada vez más extraño, es el Estado”<sup>6</sup>, en una visión socialista del pensamiento político de la lucha de clases.

De manera sistemática encontramos dos elementos fundamentales, permitiendo comprender en unas y otras concepciones de Estado, se encuentra a la persona y la unión de otras que dan vida a la sociedad como elemento integrador y razón de ser del Estado, donde “el Estado finca su principio en los individuos, que constituyen su cuerpo, -ya que-, el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado”<sup>7</sup>, para la consecución de los fines del propio Estado que comúnmente llamamos acción de Estado para el bien común.

---

<sup>5</sup>.- Guerrero Orozco, Omar Op. Cit. Pp. 114, citando a Lorenz Von Stein, en Movimientos Sociales y Monarquía, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. (1850), Pp. 4

<sup>6</sup>.- V. S., Pokrovski y Otros. Historia de la Ideas Políticas. Editorial Grijalbo.1966. Pp. 483. Citando a F. Engels, El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado. C. Marx y F. Engels, Obras escogidas, Editorial Cartago, Buenos Aires, 1957, Pp. 656.

<sup>7</sup>.- Omar Guerrero, Op. Cit. Pp. 115, citando a Lorenz Von Stein, en Movimientos Sociales. Op. Cit. Pp. 31.

A mayor abundamiento podemos completar el concepto al señalar que “el Estado de Derecho equivale, a la aceptación, observancia, acatamiento, respeto, y cumplimiento estricto de la ley por parte de individuos y autoridades que forman una colectividad”<sup>8</sup>, ya que es un término que comúnmente se utiliza para definir nuestra actual organización jurídico política prevista en una Constitución o Carta Magna, y que analizaremos en su momento oportuno.

De esta forma y para desarrollar la correlación entre el Estado y la acción administrativa dentro del Estado, los conceptos organizadores del pensamiento administrativo, y mediante los cuales se señala por ejemplo que desde la cuna u origen de la ciencia de la administración pública, ha sido una disciplina que estudia al Estado como tal, y el centro de atención reside en un concepto de lo público que sintetizaba añejas nociones grecorromanas y un civismo vigoroso que emergió en Francia por los años de la Revolución.

A mediados de esa centuria a decir de Omar Guerrero, la voz Estado, se había generalizado, pero todavía lo acompañaban la sinonimia de República. Y en 1755, Von Justi, explicaba que el Estado es una organización de fuerza, que “una república o Estado es la unificación de una multitud de personas bajo un poder supremo, para el propósito de alcanzar su felicidad”, y el sustento del poder estatal, de la potestad de la república, es el pueblo (Volkher), que en el tiempo del autor alemán consistía en un principio universalmente reconocido, pero Von Justi distingue la República de una entidad de nueva creación, cuya base es la relación no-coercitiva; se trata de la sociedad (Gessellschaften o Societaten), y, aunque también se encamina a brindar felicidad a los súbditos, no los tiene supeditados de manera forzada.

Afirma además que Von Stein inicia un estudio de la sociedad desde su elemento fundamental, tomando en cuenta al individuo, ya que es considerado como la más grande contradicción que puede encontrarse en el mundo, en virtud de que existe

---

<sup>8</sup>.- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Nueva Administración Pública en México. Volumen I. INAP, 2ª edición, corregida y aumentada, 2002, Pp. 17.

entre el hombre individual y su destino, porque el hombre tiene un impulso irrefrenable por poseer y usar bienes materiales y espirituales. Es más, tal impulso es al mismo tiempo el objeto supuesto y final de la vida. Pero como el individuo solo cuenta con fuerzas finitas para alcanzar esos bienes, he aquí un límite para lograr un destino que se encuentra al margen de él mismo, -ya que, se dice-, se halla en el exterior de su persona y es algo ajeno a la vida individual. La satisfacción del destino del hombre como individuo reside en la pluralidad, ya que la suma de los seres humanos es lo que le crea la fuerza colectiva necesaria para alcanzar el propósito anhelado por el -propio-, hombre individual.

Esa comunidad para Von Stein, atento a lo señalado por Omar Guerrero, es una forma autónoma de la vida porque se establece mediante la contradicción indisoluble del individualismo y se halla fuera del arbitrio de los propios individuos.

El Estado, -se dice-, no tiene un objeto para sí, su propósito vital son los individuos que se encuentran sujetos a su voluntad. Pero tanto el objeto (los individuos) como el sujeto (el Estado), se encuentran en contradicción, en un conflicto entre ambos que se llama vida. La vida dentro del ámbito de lo personal es lo que realiza también la existencia del Estado como personalidad general. En suma: la vida autónoma de todos los individuos es el objeto existencial del Estado. Se trata de un ente que posee personalidad porque tiene voluntad y autodeterminación, y el objeto o motivo por el cual existe no mora en él, sino en el exterior, en los individuos a los que debe perpetuar como tales manteniendo su vida autónoma.

El Estado finca su principio en los individuos, que constituyen su cuerpo: “el Estado es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción del Estado”, mas como los individuos se encuentran en diferente grado de desarrollo personal, esto mismo constituye el grado de desenvolvimiento del Estado. No hay, -se dice-, distinción entre comunidad y sus miembros, de modo que entre más individuos inteligentes haya, más inteligente es el Estado; entre más individuos ricos haya, más rico es el Estado. Cuando disminuyen los bienes materiales y espirituales de los súbditos,

el Estado se encuentra en una etapa de decadencia. Cuando menos poder tienen los súbditos, menos poder tiene el Estado, cuanto más progresan ellos, más progresa el Estado.

En este sentido, se afirma, que la comunidad condiciona al individuo, y determina su vida, pero el Estado puede alcanzar su máximo desarrollo y su máxima potencia siempre que desarrolle los elementos constitutivos de la vida individual y procure el progreso, la riqueza, la fuerza y la inteligencia para los individuos, por medio de la máxima potencia con que cuenta el propio Estado.

Sólo desarrollando al individuo a su máxima potencia es posible entonces que el Estado evolucione y alcance la suya propia. Y a la vez, su principio y su misión. La potencia individual puede fomentarse si se logra que el individuo participe en las actividades de la Administración Pública. De este modo, el Estado logrará la identidad entre la vida espiritual de su propio organismo y la de cada uno de los individuos. Esta participación ciudadana en las tareas de la Administración Pública ocupa buena parte de los trabajos administrativos de Von Stein.

Omar Guerrero citando a Adolfo Posada, dice que la actividad del Estado tiene como objeto una necesidad por satisfacer y que consiste en la conservación y el perfeccionamiento de la sociedad. Cuando se trata de Administración Pública, toda su actividad se encamina a este propósito y la amplitud del ámbito del Estado, así como el grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministerios que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. Otro aspecto relacionado, se adminicula a las ideas de Marshall Dimock, las cuales, cita Guerrero, cuando se afirma que la Administración Pública consiste en el “estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de manejo que participan en la ejecución de las leyes y policies de las autoridades gubernamentales”. Plantea el autor Dimock, que la administración pública no opera en el vacío, pues el objeto del servidor público es la medicina, la ingeniería, el derecho, las finanzas y el servicio social; en fin, profesiones dirigidas al beneficio de la sociedad.

“La Administración está relacionada con el qué y el cómo del gobierno. El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El cómo son las técnicas de manejo, los principios de acuerdo con los cuales se llevan a cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración”<sup>9</sup>, entendida como una actividad esencial para la existencia y vida del Estado.

El Estado tiene fines y estos se relacionan subjetivamente con los fines de los individuos y se orientan positivamente en el ejercicio de un poder estatal mixto, entre lo político y lo social, de tal forma que se erige en un garante de la conciliación de intereses, es decir, de la cooperación social territorial, en los términos de Héller.

Este compromiso hace que el gobierno, como responsable del ejercicio de la autoridad del Estado y como constituyente del sistema normativo que garantiza el Estado de Derecho, sea el portador o mandatario de la fórmula soberanía – supremacía del Estado, frente a otras organizaciones políticas.

Según el régimen de organización del Estado, en gobiernos democráticos y autocráticos, ésta parte de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, según quien detente formalmente la soberanía: el pueblo o el gobernante. La alternancia de estas formas de gobierno en el devenir histórico ha sido constante y ha generado espacios intermedios y de transición que, en la actualidad, cobran una posibilidad real de replantear a favor de regímenes democráticos las tendencias de la mayor parte de los Estados en el mundo.

De esta manera, el Estado Democrático encuentra su punto de referencia en la garantía del interés social, como lo describen los juristas, al señalar como fin del Estado la “*búsqueda del bien común*”, entendido como auténtico rasgo de la moralidad de esa organización política en el reconocimiento de su compromiso

---

<sup>9</sup>.- Vid. Guerrero Orozco, Omar. Teoría Administrativa, del Estado. Op. Cit. Los Conceptos Organizadores del Pensamiento Administrativo

global de conciliar y procurar los conflictos de intereses individuales, esgrimiendo un interés único y legítimo que oriente la acción estadual.

Dentro del Estado Democrático de Derecho, que amalgama las condiciones de la cooperación social territorial y conduce, legalmente, el ejercicio del poder político del Estado frente al poder de la sociedad y viceversa, se reconocen, desde un punto de vista técnico o de organización de este componente, tres funciones básicas del gobierno: la legislativa, la ejecutiva y la judicial <sup>10</sup>, conocido como división de poderes que ya planteaba Montesquieu.

Con relación a lo planteado, el papel que juega el Estado en la regulación, conducción y, en general, administración de las sociedades, determina el nacimiento del sector público, en tanto conjunto de instituciones, organismos, departamentos, agencias del gobierno, empresas públicas, activos gubernamentales, instrumentos y mecanismos que se hallan bajo el control y manejo directo del Estado y que cumplen funciones públicas a través de actividades políticas, administrativas y productivas, como las actividades de gobierno y la administración y provisión de bienes y servicios. El origen del sector público está directamente asociado a la participación del Estado en la economía y a la concreción y organización de su relación con la sociedad a través de la administración pública <sup>11</sup>, misma que permite poner en acción al gobierno de un Estado y a sus instituciones, en consecuencia, de esta forma y una vez contextualizado el concepto de Estado, he aquí un breve análisis de la génesis del Estado mexicano a partir de la Revolución Mexicana de 1910, donde María Guadalupe Huerta, elabora un interesante bosquejo que nos permite entender sucintamente el caso de México, al expresar que:

---

<sup>10</sup>.- Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel, Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano.- Posibilidades de aplicación en México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª edición 1993. Pp. 18.

<sup>11</sup>.- Hernández Oliva, Rocío Citlalli, Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1982-1999. I.- Marco Conceptual para el Análisis del Estado y del Sector Público. Premio Nacional de Administración Pública, INAP 2000-2001. Pp. 7.

Desde los inicios de su consolidación en 1917, el Estado mexicano tomó distancia del “*viejo Estado Liberal*”, el cual anteponía los intereses de la burguesía en la promoción de las condiciones de acumulación, sobre la base de “*la reivindicación hacia los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad*.”(Moreno 1998, P. 15)”, este tipo de Estado, que destruyó la vieja estructura social y política del estado absolutista enarbolando los principios de legalidad, asumió de manera inmediata, como una acción de gobierno prioritaria, el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la seguridad y los derechos de propiedad de los individuos , y vigilar que el funcionamiento de las relaciones mercantiles entre “ciudadanos libres e iguales” se produzca de manera adecuada. El Estado liberal hizo de las propuestas del liberalismo económico su estandarte y su guía. Con ello la libertad económica se convirtió en uno de los valores supremos, y en la condición *sine qua non* para poder garantizar la satisfacción del interés público. (Montes, 1996).

El Estado mexicano se convirtió, desde la figura de un Estado social de derecho, en el punto de encuentro de los distintos intereses y en el centro de objetivación de las transformaciones económicas y sociales. Su fundamento político lo adquirió con la ampliación de las funciones estatales. Las cuales se organizaron con la intención de crear la estructura económica y administrativa que se requería para favorecer la existencia de medios de consumo social, que mediante el estímulo a la demanda agregada pudieran propiciar una mejor distribución del excedente económico. De esa forma, daba satisfacción a las demandas –de salud, educación y prestación de servicios básicos-, de amplios sectores de la población, y al mismo tiempo creaba el ambiente necesario para que el sistema económico pudiera desenvolverse y se fortaleciera la rentabilidad de capital.

Su actuación se explica en la medida en que la viabilidad del Estado dependía de la consolidación de la estabilidad social, por lo que la actividad pública tuvo uno de sus principales referentes en acciones de gobierno encaminadas a buscar que el crecimiento económico se acompañara de ciertos beneficios sociales. Es decir, una vez que empezó a consolidarse la estructura institucional del Estado

mexicano, en los años treinta y cuarenta, el manejo de los recursos y las decisiones estatales no sólo se dirigieron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, sino también a lograr cierta justicia social, no sólo como un objetivo ético del Estado, o como el resultado del pacto político con los sectores populares, sino porque alcanzar alguna correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la clave para mantener una organización social estable que no fuera un obstáculo en la construcción del capitalismo mexicano<sup>12</sup>.

De esta forma necesariamente todo Estado necesita un orden jurídico que le permita establecer mecanismos de derechos y obligaciones entre gobernantes y gobernados, y sólo es posible si existe una Constitución o carta fundamental que regule las relaciones de los individuos en sociedad dentro del Estado, por lo que a continuación se elabora una síntesis de la concepción jurídica de Constitución.

**Constitución.-** Para poder estar en posibilidad de hablar y analizar el concepto de “Constitución”, en estricto sentido jurídico, tenemos que definir esta connotación, encontrando que por “Constitución”, se entiende como “un orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.

La Constitución es la manifestación suprema del derecho positivo. La Constitución es considerada como la carta magna o la carta fundamental del Estado. –es considerada como- el documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos), y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos), dotado, comúnmente, de una rigidez

---

<sup>12</sup>.- Huerta Moreno, María Guadalupe, Reforma del Estado y Modernización Económica. La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico. El Caso de la Comisión Federal de Electricidad. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. - 1ª Edición 2001. El Estado Mexicano y la Conformación de la Administración Pública, Pp. 18 a 22.

especial, sobre todo en materia de reforma, y de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas”<sup>13</sup>.

En este sentido, y toda vez que la definición, engloba una serie de supuestos, es necesario señalar primeramente la ubicación de la importancia de la jerarquía de la Constitución, ya que esto es lo que primeramente la diferencia de los demás ordenamientos jurídicos, es decir, al hablar del concepto de Constitución, se tiene que situar el contexto de la jerarquía en que se encuentra la misma, ya que “el problema del orden jerárquico normativo fue planteado por primera vez en la Edad Media, siendo poco más tarde relegado al olvido. En los tiempos modernos, Bierling resucitó la vieja cuestión. El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del derecho y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor, sino la individualización de éstas en actos como los testamentos, las resoluciones administrativas, los contratos y las sentencias judiciales”<sup>14</sup>.

Es decir, de acuerdo con lo planteado, la jerarquía del orden jurídico es el siguiente:

- 1.- La Constitución
- 2.- El Tratado Internacional y la Ley Federal
- 3.- La Ley Orgánica
- 4.- El Decreto.
- 5.- El Reglamento.
- 6.- Las Normas Jurídicas Individualizadas.
  - A).-El Contrato.
  - B).-La Sentencia.
  - C).-El Testamento.
  - D).-La Resolución Administrativa.

---

<sup>13</sup>.- De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 2000, Pp. 184; Citando a Gil-Robles y Pérez-Serrano, En Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios.

<sup>14</sup>.-García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1969, Pp. 83.

Planteamiento general, ya que analizar todos y cada uno de estos ordenamientos, se escapa al presente análisis, por lo que de manera general se plasma la importancia en la escala de jerarquía que ocupa la Constitución, en donde la concepción de Constitución queda resumida como la norma suprema que regula la vida jurídica de un país; es la ley de la ley en la cual está contenido todo el orden normativo de un pueblo. Ejemplo de ello, lo encontramos inserto y ordenado en el contenido del artículo 133 constitucional de nuestro país.

La Constitución es la ley fundamental de un Estado. Está compuesta por un conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos y la situación de los individuos frente al Estado. Y el Estado, no puede subsistir sin una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria, pues en ella descansa la estructura de su organización.

La Constitución está integrada por dos partes como ya se señaló con anterioridad, siendo

- a).- La parte Dogmática y
- b).- La parte Orgánica

La parte dogmática de la Constitución, trata de los derechos fundamentales del hombre; contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los particulares.

Y la parte Orgánica de la Constitución, tiene por objeto fundamental, organizar el poder público, estableciendo las facultades de sus órganos.

La Constitución puede tener su origen según diversas situaciones:

A.- Como producto de una guerra, cuando el país vencedor impone al vencido un código político para su observancia.

B.- Como resultado de una revolución, se deja sin efecto la constitución existente, para redactar otra de acuerdo con las necesidades políticas y sociales del régimen revolucionario.

C.- Al nacimiento de un nuevo Estado, tiene necesariamente que crearse una nueva ley suprema que contenga los principios fundamentales que deben coordinar la vida jurídica de esa recién formada entidad.

D.- Cuando una Constitución resulta obsoleta (o en desuso), pueden efectuarse los cambios necesarios, o bien crearse una nueva.

Cualquiera de las causas enumeradas puede ser la génesis de una Constitución, pero para que sea jurídicamente obligatoria, es necesario que exista un procedimiento adecuado. Se debe formar un cuerpo legislativo especial para tal acontecimiento, mismo que recibe el nombre de congreso constituyente, cuyo objeto principal, es constituir una nueva ley fundamental que engendre una nueva estructura política del país, es decir, un nuevo estado de cosas.

Y tan pronto desarrolla y cumple su cometido, el congreso constituyente desaparece para dar lugar al poder legislativo ordinario, que como función principal tiene la de crear las leyes de menor jerarquía.

Nuestra Constitución es producto de un congreso constituyente que se reunió en la ciudad de Querétaro del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, debido a que “al concluir el congreso constituyente de 1916-1917, expidió “Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista. Encargado del poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, -quien hizo- saber:

-que el congreso constituyente reunido en esta ciudad el 1º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la primera jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4º de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857...”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>.-Tena Ramírez, Felipe. -Leyes Fundamentales de México, 1808-1973-, Editorial Porrúa, 1973, Pp. 817.

Las constituciones pueden ser clasificadas atendiendo a diversos puntos de vista como por su forma jurídica, sus reformas y su nacimiento.

A).- Por su forma Jurídica: las constituciones pueden ser codificadas y dispersas

- Las Constituciones Codificadas.- son aquéllas que nacen en un momento determinado y están escritas en volumen o código. Como ejemplo podemos citar nuestra constitución.
- Las Constituciones Dispersas.- son las que no se han originado en un momento determinado, encuentran su génesis en la costumbre, son producto de una evolución social y política, están compuestas por una variedad de estatutos y decisiones jurídicas; esto es, las diversas normas que la integran no se encuentran plasmadas en un volumen o código, sino que están formadas por muchos textos. Ejemplo de ello, la constitución inglesa.

B).- De Acuerdo con sus Reformas pueden ser: Rígidas y Flexibles.

- Las Constituciones Rígidas.- son aquéllas cuyas reformas exigen un procedimiento especial, se requiere un órgano específico que forma el poder constituyente, creado para tal efecto por la misma constitución.
- Las Constituciones Flexibles.- son aquellas que se modifican mediante el procedimiento legislativo ordinario sin diferenciarse de la ley ordinaria, es decir, no se requiere ningún órgano especial, sino el legislativo común, para que pueda ser reformada.

C).- Por su Nacimiento, las Constituciones pueden ser: otorgadas, impuestas y pactadas.

- Son Otorgadas.- aquellas que tienen el carácter de ley suprema por concesión del titular del poder soberano, es decir, el monarca, por gracia hacia su pueblo le otorga una carta magna, la que queda automáticamente subordinada al poder del mismo gobernante. Ejemplo de ello, tenemos la

carta constitucional de Luis XVIII de 4 de junio de 1814 que fue otorgada por gracia al pueblo francés.

- Las Constituciones Impuestas.- éstas surgen cuando es el pueblo quien las impone a su soberano para que rijan jurídicamente al país, como sucedió con la de Cádiz de 1812, que reconoció Fernando VII en 1820.
- Las Constituciones Pactadas.- son aquellas que se producen por la lucha de clases, aportando ideas y principios, por parte de varios grupos sociales, estipulando o pactando todos en someterse a una ley suprema.

En consecuencia, el derecho constitucional, por ende, se entenderá como la forma en que se “regula la estructura de la administración pública y el funcionamiento de los órganos políticos supremos, define la posición del individuo frente al Estado y, en general, señala el sistema de gobierno o el régimen político del país” <sup>16</sup>, elementos fundamentales para la construcción de la presente investigación.

Vocablos al término Constitución:

1.-Constitución Escrita.- es aquella cuyo texto procede directamente de la voluntad –unánime o mayoritariamente-, de un órgano legislativo <sup>17</sup>.

2.-Constitución Flexible.- constitución escrita cuya reforma puede llevarse a efecto por el procedimiento legislativo ordinario <sup>18</sup>.

3.-Constitución Otorgada.- es aquella que tiene por origen la voluntad unilateral de un monarca, quien establece la limitación de sus poderes, renunciando a su autoridad absoluta. Representa un tipo de constitución destinada a transformar, al menos en apariencia, un régimen absoluto en un régimen de derecho, con el propósito inconfesado de salvar los intereses de una dinastía <sup>19</sup>

---

<sup>16</sup>.-Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel Porrúa. México 2ª Edición 1961. Pp. 84.

<sup>17</sup>.- De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Op. Cit. Pp.184.

<sup>18</sup>.-Ibidem.

<sup>19</sup>.-Ibidem.

4.- Constitución Rígida.- constitución escrita que requiere para su reforma una tramitación especial, distinta del procedimiento legislativo ordinario. La constitución de México, es teóricamente rígida, pero prácticamente flexible, habiendo permitido hasta hora una progresiva adaptación del texto original a las necesidades políticas, sociales y económicas del país, sin mengua de sus ideas directrices <sup>20</sup>

5.-Constitucional.- relativo a la constitución. // de acuerdo, conforme o según la constitución <sup>21</sup>

6.-Constitucionalismo.- movimiento por el que, a partir de la revolución francesa, y en sucesivas oleadas por diversos continentes, se va imponiendo con obligados avances y retrocesos, la fórmula de regular los procesos de poder mediante la redacción de uno o más textos constitucionales <sup>22</sup>.

La Constitución, siguiendo los conceptos del jurista Felipe Tena Ramírez, será la “ley suprema del país, que expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en la esfera de competencia y proteger frente a aquellos, ciertos derechos del hombre”.

## **1.2.- Gobierno**

Gobierno.- (Del latín gubernationis, de gubernare, gobernar). En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.

Cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos al gobierno con vocablos tales

---

<sup>20</sup>.-Ibidem.

<sup>21</sup>.-Ibidem.

<sup>22</sup>.- De Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, Op. Cit. Pp. 185. Citando a Gil-Robles y Pérez-Serrano, En Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios.

como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etc., y, en verdad, algo de todo esto configura al gobierno.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado.

La forma de gobierno o forma política ha sido definida como “la configuración del ejercicio y organización del poder político según una interpretación ideológica en su estructura social” (Xifra Heras, P. 77). Si intentamos hacer una breve reseña histórica de las formas de gobierno, tendremos que decir que Platón al hablar de ellas consideró las siguientes: la Aristocracia (gobierno de los filósofos); la Timocracia y la Oligarquía (gobierno de los propietarios); la Democracia (gobierno del pueblo), y la Tiranía.

Aristóteles dividió las formas de gobierno en dos grupos: puras o perfectas, donde incluyó a la monarquía (gobierno de una sola persona), a la Aristocracia (gobierno de una minoría de notables), y a la Democracia (gobierno de las mayorías); Impuras o Corrompidas, en este grupo señaló a la Tiranía, a la Oligarquía y a la Demagogia u Oclocracia, como las degeneraciones respectivas de las formas puras de gobierno.

Polibio puso el acento sobre las notas típicas del gobierno mixto donde bajo el equilibrio, la igualdad y la colaboración coexisten el poder monárquico, representado por el consulado; el poder aristocrático, representado por el senado y el poder democrático, representado por los comicios. Esta teoría del gobierno mixto influyó en varios autores de la Edad Media, principalmente en Santo Tomás.

Para Maquiavelo *todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados*. Montesquieu distinguió entre monarquía, despotismo y república. Rosseau, entre democracia, aristocracia y monarquía. Bidart Campos circunscribe el problema de

la forma de gobierno a *la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno*. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político.

Según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno podrá ser: parlamentaria o presidencial. En el primer caso, el poder legislativo es el predominante; el ejecutivo se encuentra bifurcado: así como tenemos a un jefe de Estado, quien tiene a su cargo los actos meramente protocolarios y en cuya persona recae la tradición nacional, encontramos también a un jefe de gobierno en tanto que representante de la nación y verdadero gobernante. Este último recibe distintos nombres: primer ministro, canciller, presidente del gobierno, etc. El primer ministro es el líder del partido político que obtiene la mayoría y encabeza el gabinete, que se integra con aquellos miembros del parlamento que liderean al partido mayoritario (o a la coalición, en su caso).

El poder legislativo se integra por el cuerpo colegiado denominado comúnmente parlamento. Este supervisa la administración pública; puede pedirle la renuncia al primer ministro, a su vez, éste podrá disolver el parlamento; el parlamento, además, puede emitir un voto de censura o bien un voto de confianza al primer ministro; puede ser, finalmente, unicameral o bicameral. En el régimen parlamentario se le llama gobierno al conjunto de funcionarios que integran el consejo de ministros, encabezados por el primer ministro.

En el régimen presidencial, en cambio, existe preeminencia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo. El poder ejecutivo está representado por el presidente de la República, quien es electo directamente por el pueblo y en él se reúnen las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno; tiene la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores. El poder legislativo en un régimen presidencial, también puede ser unicameral o bicameral. Su propósito fundamental es frenar las acciones del ejecutivo, pero no puede obligarlo a dimitir. Como podemos observar, en el régimen presidencial, se pretende que exista una absoluta separación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Cuando hablamos de formas de Estado, involucramos a la totalidad de la estructura política del orden social, a la forma total de la entidad denominada Estado. generalmente se habla de dos formas de Estado: la República (Democrática o autocrática, central o federal) y la Monarquía (absoluta o constitucional)<sup>23</sup>

Para Omar Guerrero, en su estudio Teoría Administrativa del Estado, encuentra diferencia entre Gobierno y Administración Pública, al argumentar que “desde su origen, la ciencia de la administración pública hizo una clara distinción de conceptos, en especial los referentes al Estado, la Política y, obviamente, la Administración Pública. A ellos hay que agregar los de Gobierno y Justicia. Charles.Jean Bonnin creía que el gobierno consiste en la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes. Es la fuerza que anima al Estado, la voluntad pública activa que brinda la dirección del Estado.

Así como el gobierno es la voluntad pública activa, la administración es la que forma la acción propiamente del Estado. –Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar; administrar es obrar directamente- (...) –el gobierno es el pensamiento que dirige, la administración el brazo que ejecuta-. Pero la administración es diferente del gobierno porque se trata de una institución en sí misma y tiene sus propias atribuciones. Está dotada de autoridad, pero no consiste en una autoridad ordenante, sino ejecutiva. Es pasiva como voluntad, activa como ejecución.

Omar Guerrero plantea, al citar a Bonnin-, que éste realizó un análisis profundo del gobierno para deslindarlo de la administración, pues juzgaba como un error funesto considerar al gobierno como la acción que anima los pueblos, aun en el caso de un gobierno antiguo, pues este papel es propio de la administración. Para este autor, la acción del gobierno consiste en la –transmisión-, ya que su autoridad es de vigilancia y censura. El gobierno es pasivo, no activo, porque la ejecución

---

<sup>23</sup>.- Cfr. Conceptos de Gobierno.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Coedición UNAM-PORRÚA, 1998, Tomo II, -D a la H-, Horacio Lombardo Aburto. Pp.1536, con Derecho Constitucional, Tena Ramírez., Editorial Porrúa 1992.

de las leyes reside en la administración, que es el órgano que transmite la vida al cuerpo político. Sin embargo, no obra a menos que el gobierno no le imprime el movimiento que la administración es incapaz de darse a sí misma; sin gobierno no hay administración, y aun admitiendo la inexistencia del gobierno, cada administración sería el gobierno de su propia comunidad”<sup>24</sup>, diferenciación que permite identificar los objetivos y fines entre gobierno y administración.

Sólo para cumplimentar la connotación de gobierno democrático, podemos analizar la democracia como: -Democracia (del griego, demos, ‘pueblo’ y kratein, ‘gobernar’), sistema político por el que el pueblo de un Estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer. En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado. En muchos sistemas democráticos, éste elige tanto al jefe del poder ejecutivo como al cuerpo responsable del legislativo. En las monarquías constitucionales típicas, como puede ser el caso de Gran Bretaña, España y Noruega, sólo se eligen a los parlamentarios, de cuyas filas saldrá el primer ministro, quien a su vez nombrará un gabinete.

La esencia del sistema democrático supone, pues, la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del Estado, independientemente de que éste se rija por un régimen monárquico o republicano.

La nación-estado moderna se convirtió en una forma definitiva de gobierno en el siglo XVI. Era casi dinástica y autocrática en su integridad. La voluntad del monarca reinante, en teoría y a menudo en la práctica, era ilimitada; el famoso

---

<sup>24</sup>.- Guerrero Orozco, Omar, Teoría Administrativa del Estado, Editorial Oxford University Press, 2000, Pp. 118.

aforismo del rey Luis XIV de Francia, "L'État, c'est moi" ("El Estado soy yo"), no era una jactancia infundada, sino una expresión de la realidad existente. Con el tiempo, sin embargo, la demanda de la burguesía de un gobierno constitucional y representativo se hizo sentir, y los poderes ilimitados de los monarcas empezaron a ponerse en duda. En Inglaterra, la Revolución Gloriosa de 1688 restringió tales poderes y estableció la preeminencia del Parlamento. Esta tendencia culminó en dos acontecimientos de importancia histórica, la guerra de Independencia estadounidense, que comenzó en 1775, y la Revolución Francesa, en 1789. Por lo común los historiadores datan el origen del gobierno democrático moderno a partir de estos hechos.

La historia del gobierno en el siglo XIX y parte del XX es importante para la ampliación de la base política del ejecutivo mediante la extensión del sufragio y otras reformas. Una tendencia que se ha acentuado en el siglo XX ha sido el desarrollo y realización del concepto de que el gobierno, además de mantener el orden y la administración de justicia, debe ser un instrumento de administración de los servicios públicos y sociales incluidos, entre muchos otros, la conservación de los recursos naturales, la investigación científica, la educación y la seguridad social. Entre 1945 y 1951, el gobierno laborista de Gran Bretaña amplió las responsabilidades del Gobierno al incluir la nacionalización de un número de industrias básicas en la necesidad de una planificación económica rigurosa.

Con la aparición del Estado corporativo y de los gobiernos totalitarios en diversos países, y de la primera, así llamada, dictadura del proletariado de la historia, la de la Unión Soviética (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). De finales de los años cuarenta a finales de los ochenta, la mayoría de los países de Europa del Este, adyacentes o próximos a la URSS, tuvieron gobiernos en muchos aspectos similares. En América Latina, una de las experiencias más sugestivas en la reformulación del Gobierno conformado por vías institucionales es la que se desarrolló en Chile entre 1970 y 1973. Inspirada en el programa de la coalición de Unidad Popular, encabezada por el doctor Salvador Allende, activó la nacionalización de la banca y la limitación de los beneficios de los monopolios

multinacionales en campos como el de la minería y la industria. Propulsó así mismo proyectos de reforma agraria y de servicios sociales, malogrados por el golpe de Estado que dirigió el general Pinochet, que implantó una dictadura militar que se prolongaría hasta las elecciones presidenciales de diciembre de 1989, en que una coalición de partidos democráticos impulsó el proceso de transición hacia la recuperación del régimen de libertades <sup>25</sup>

Federalismo, sistema de gobierno adoptado por aquellos estados en los que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución. Un gobierno federal, o federación, se suele crear mediante la unión política de dos o más países anteriormente independientes bajo un gobierno soberano que en ningún caso se atribuye los poderes individuales de esos estados. Se diferencia de una confederación en que ésta es una alianza de países independientes que mantienen sus respectivas soberanías, unidos en acciones o cooperación en asuntos específicos de interés mutuo. En una nación federal los actos del gobierno central pueden afectar de modo directo tanto a los estados miembros como a los ciudadanos individuales, mientras que en una confederación tales actos suelen afectar de una forma directa a los países miembros y sólo por vía indirecta a los ciudadanos.

En Latinoamérica, la instauración de los valores esenciales de la democracia se inició con el proceso de su propia emancipación (1808-1826), al que sucedió una época de regímenes constitucionalistas. Se promulgaron constituciones en todos los países pero se multiplicaron de forma excesiva a consecuencia de los constantes cambios políticos y las imposiciones de los grupos dominantes, lo que impidió una temprana estabilización de regímenes políticos fundamentados en un sistema basado en los principios democráticos.

El predominio del caudillismo, las presiones de los caciques y las oligarquías, los enfrentamientos ideológicos y la dependencia económica externa, fueron algunos

---

<sup>25</sup>.- Gobierno, Encarta, Op. Cit.

de los factores que provocaron la inestabilidad, la lucha de multitud de facciones, el subdesarrollo y el estancamiento generalizado, que se convirtieron en rasgos característicos de la política latinoamericana., se sucedieron épocas de libertad y democracia con otras en las que se generalizaron los regímenes autoritarios y las dictaduras militares.

Al iniciarse la década de 1980, Latinoamérica vivía un auténtico renacer de la democracia, que se ha extendido, a partir de los cambios ocurridos en Perú y Ecuador, a los demás países. En casi todos ellos se manifiesta un fuerte apego a las constituciones, que consagran los contenidos del Estado de Derecho. Quienes propugnan el desarrollo democrático en Latinoamérica luchan, sin embargo, contra una cultura política en la que el autoritarismo ha jugado un papel muy significativo a lo largo de su historia. No obstante, el consenso en que la lucha por generalizar la democracia debería ser la principal misión de los gobiernos latinoamericanos fue la principal conclusión extraída por los jefes de Estado de la zona reunidos en Chile durante la VI Cumbre Iberoamericana celebrada en 1996 <sup>26</sup>.

Para el caso mexicano y de Latinoamérica, Eduardo Castellanos Hernández señala que el Presidencialismo en Latinoamérica, citando a Duverger: es... una aplicación deformada del régimen presidencial clásico por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente... Funciona sobre todo en los países latinoamericanos que han transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos.

En este mismo sentido se ha escrito que: Al igual que muchos países del Tercer Mundo en América Latina parece desarrollarse una tradición constitucionalista muy interesante, por que tiene aplicación más generalizada. Consiste en integrar en sus textos las categorías jurídicas elaboradas y popularizadas por las

---

<sup>26</sup>.- Democracia, Encarta, Op. Cit

democracias occidentales; pero se lo hace de tal manera que al coexistir una pluralidad de modelos en el seno de una misma constitución, los vacía de todo contenido normativo. Este tipo de análisis permite comprender porque el principio de la separación de poderes, reivindicado por el conjunto de las constituciones de América Latina, tienen como corolario más frecuente la concentración –si no personificación-, de todos los poderes de la institución presidencial <sup>27</sup>, tal como sucede en nuestro país.

### **1.3.- Naturaleza de la Administración Pública**

Administración Pública ha sido definida por diferentes autores clásicos de diversas maneras. En primer lugar, según Waldo, la expresión *Administración Pública* significa las instituciones y la actividad de las agencias u organismos públicos, es decir, la actividad organizada del Estado (objeto de estudio). En segundo lugar, una actividad consciente de estudio e investigación centrada en esas agencias públicas, por lo que se refiere a la disciplina (estudio del objeto). En tercer lugar, la síntesis de ambos aspectos entendidos como área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza.

El fundador de la administración pública moderna, Woodrow Wilson en 1887 la concebía como “La administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo” <sup>28</sup>

En 1950 Leonard White señaló que “en sus términos más amplios, la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la

---

<sup>27</sup>.- Castellanos Hernández, Eduardo, Derecho Electoral Mexicano. Introducción General, 1ª reimpresión 2003, Editorial Trillas, Pp. 33.

<sup>28</sup>.- Cfr. Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México Pp. 28-29; citando a Woodrow Wilson –Estudio de la Administración-, en Dwight Waldo, Administración Pública. La Función Administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos, México, trillas 1985, Pp. 85.

realización o la observancia forzada de las políticas del Estado”<sup>29</sup>. En ese mismo año, Simon, Smothgurg y Thompson definían a la administración pública como “las actividades de grupos que cooperan para alcanzar los objetivos comunes”<sup>30</sup>, y la vinculaban con el Poder Ejecutivo, fuera del ámbito de los poderes Legislativo y Judicial.

Marshall E. Dimock define y delimita de manera clásica el campo de estudio de la administración pública en los siguientes términos: “(...) la administración se refiere al –qué- y al –cómo- del gobierno. El –qué- es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo, que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El cómo-, son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos. Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis que se llama administración”<sup>31</sup>.

De manera resumida, se afirma que la administración pública puede ser identificada como: 1.- El brazo ejecutivo del gobierno; 2.- La formulación e implementación de las políticas públicas; 3.- Un considerable rango de problemas concernientes al desarrollo y cooperación humana; 4.- Un campo en que puedan ser diferenciados de distintas maneras de la administración privada.<sup>32</sup>

La Administración Pública como actividad organizada del Estado, requiere de cambios, modificaciones y transformaciones para cumplir con los fines establecidos por el interés público; los requerimientos permanentes y constantes de las demandas de los ciudadanos; adecuaciones al entorno en el que se desenvuelve el aparato gubernamental y por supuesto, al continuo

---

<sup>29</sup>.- Cfr. Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México Pp. 28-29; citando a Leonard White, Introducción al Estudio de la Administración Pública, México, Compañía General de Ediciones, 1965. Pp. 1.

<sup>30</sup>.- Cfr. Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México Pp. 28-29; citando a Herbert Simon, Donald Smithburg y Victor Thompson, administración pública, México, Letras, 1968, Pp. 1.

<sup>31</sup>.- Cfr. Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México Pp. 28-29; citando a Marshall Dimock, en “The Study of Administration”, American Political Science, Review, XXX, No. 1, febrero de 1937, Pp. 31-32.

<sup>32</sup>.- Cfr. Sánchez González, José Juan, Reforma, modernización e innovación en la historia de la Administración Pública en México Pp. 28-29; citando a Richard j. Stillman, Public Administration. Concepts and Cases, California, Houghton Mifflin Company, 1976, Pp. 3.

perfeccionamiento en la prestación de los servicios públicos. En este contexto, se ha realizado las transformaciones en el aparato gubernamental bajo los conceptos de reforma administrativa, programas de modernización y recientemente de innovación gubernamental. La diferencia entre estas estrategias se encuentra entre sus objetivos, medios, alcances y técnicas para alcanzar sus propósitos. La situación de la administración pública mexicana actual, es producto de la puesta en marcha de estas estrategias, de manera diferenciada en algunos casos y en otros de manera combinada.

El término Administración deriva de la palabra latina *administratio, onis, administratione*, cuyo significado es administrar que está compuesto de los vocablos ad y ministrare que quiere decir servir. En tales condiciones, gramaticalmente a la Administración se le puede definir como la actividad consistente en servir o prestar servicios. El diccionario de la lengua española, equivalente a la Real Academia Española, proporciona lo que llama definición activa, contenciosa, de justicia, diocesana, militar, municipal, proporcionando también otros significados en relación a la misma. A la primera la define como acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos, al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado.

Citando el autor la definición de Lourdes Múnich y José García, al señalar el concepto de administración como un *“Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”*<sup>33</sup>.

Miguel Galindo Camacho cita la definición de Alejandro Carrillo Castro, al decir que Administración Pública es “el sistema dinámico –integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales-, a través del cual se ejecutan o

---

<sup>33</sup>.- Cfr. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Editorial Porrúa, 2ª Edición 2003. Pp. 1-6, Con Munich Galindo, Ibidem.

instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada <sup>34</sup>

Es comúnmente aceptado que la Administración Pública se lleva a cabo mediante las actividades que tienen el siguiente contenido:

- A.- Mantener el orden público
- B.- Satisfacer las necesidades de la población y
- C.- Conducir el desarrollo económico y social.

Partiendo siempre de la base jurídica de que el acto administrativo se realiza bajo un orden jurídico, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas, y que en un Estado de derecho toda la actividad administrativa está determinada por el principio de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es decir, que todos los actos de la administración pública deben estar señalados por la Ley, puesto que de otra manera serían anticonstitucionales, de ahí que es cuestionable la opinión de quienes sostienen que la realidad de la actividad administrativa avanza más rápidamente que las leyes y que por tanto la primera, puede señalar los derroteros y cambios de las segundas <sup>35</sup>, en un principio fundamental de garantía de seguridad jurídica.

La administración es una actividad inherente a cualquier grupo social. A partir de esto es posible conceptuar la administración, en una forma simple, como: *“el esfuerzo coordinado de un grupo social para obtener un fin con la mayor eficiencia y el menor esfuerzo posibles”*.

---

<sup>34</sup>.- Cfr. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, , Op. Cit., con Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública –Una Propuesta-, 1ª Edición, Porrúa 1988, Pp. 27

<sup>35</sup>.- Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Op. Cit., Pp. 6.

Comúnmente se dice que: *“administración es hacer algo a través de otros”*. Sin embargo, es conveniente emitir una definición de la administración como disciplina, para tener un concepto más formal de la misma.

Algunos tratadistas clásicos y contemporáneos señalan:

- Henry Sisk y Mario Sverdlik.- expresan que la Administración es la coordinación de todos los recursos a través del proceso de planeación, dirección y control, a fin de lograr objetivos establecidos.
- Robert F. Buchele.- la Administración es el proceso de trabajar con y a través de otras personas a fin de lograr los objetivos de una organización formal.
- Harold Koontz y Cyril O'Donnell.- la administración es la dirección de un organismo social y su efectividad en alcanzar sus objetivos, fundada en la habilidad de conducir a sus integrantes.
- Isaac Guzmán Valdivia.- la administración es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados.
- George R. Terry.- la administración consiste en lograr un objetivo predeterminado, mediante el esfuerzo ajeno.
- American Management Association.- la administración es la actividad por la cual se obtienen determinados resultados a través del esfuerzo y la cooperación de otros.
- José A. Fernández Arena.- administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado.

- Joseph L. Massie.- la administración es el método por el cual un grupo en cooperación dirige sus acciones hacia metas comunes. Este método implica técnicas mediante las cuales un grupo principal de personas (los gerentes) coordinan las actividades de otros <sup>36</sup>.

**Elementos del Proceso:** los autores concuerdan, de una u otra forma en que el concepto de administración está integrado por las siguientes partes como un *Objetivo*, es decir, la Administración siempre está enfocada a lograr fines o resultados, una *eficiencia*, donde la Administración no sólo busca lograr obtener resultados, sino optimizarlos mediante el aprovechamiento de todos los recursos, de un *grupo social*, ya que para la que la administración exista, es necesario que se dé siempre dentro de un grupo social, *colaboración del esfuerzo ajeno*, en virtud de que la Administración aparece precisamente cuando es necesario lograr ciertos resultados a través de la colaboración de otras personas, y de la coordinación de recursos, ya que para administrar, se requiere combinar, sistematizar y analizar los diferentes recursos que intervienen en el logro de un fin común <sup>37</sup>.

Como lo describe *José Juan Sánchez González*, al reseñar los conceptos que a lo largo de la historia se plantean de administración pública, al decir que la Administración Pública ha sido definida por diferentes autores clásicos de diversas maneras. En primer lugar, según Waldo, la expresión “Administración Pública” significa las instituciones y la actividad de las agencias u organismos públicos, es decir, la actividad organizada del Estado (objeto de estudio). En segundo lugar, una actividad consciente de estudio e investigación centrada en esas agencias públicas, por lo que se refiere a la disciplina (estudio del objeto). En tercer lugar, las síntesis de ambos aspectos entendidos como un área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza.

---

<sup>36</sup>.- Munich Galindo, Lourdes y García Martínez, José, Fundamentos de Administración. Editorial Trillas, 3ª edición 1985. Pp. 20-23

<sup>37</sup>.- Ibid. Pp. 24.

Omar Guerrero plantea la diferencia entre política y administración pública al señalar que la política –entendida- como “La dirección moral de los intereses generales de la nación”, en tanto que la administración “consiste principalmente en provisión de los servicios públicos”. Así, los más modernos han desarrollado la división de poderes que distingue los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al mismo tiempo que la política también se ha extendido a las asambleas legislativas, a las cuales competen, así mismo, las grandes cuestiones nacionales. A ellas toca también formar las leyes, a intervenir en las Relaciones Exteriores, como les preocupa la seguridad y la salud del pueblo.

Por su parte, la administración aplica lo que el legislador dispone, este declara el derecho, aquella lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que “la administración no tiene sino un papel subordinado, pero ella abraza los objetos más numerosos, traduce los hechos, toca las realidades políticas”. Aunque secundaria la administración atiende los grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política.

Por otra parte, la administración tiene una relación estrecha con el poder político, pues este “es la cabeza y la administración los brazos”. Al poder político toca la iniciativa, la dirección y el consejo, da a la administración su espíritu general, su pensamiento y, si se puede decirlo así, su bandera. Toca a la administración la acción, la ejecución de las leyes, y el ejercicio material y práctico de los poderes confiados al Gobierno. Vivien razona –dice Omar Guerrero-, que la administración arma las defensas, organiza a las obras públicas y fomenta el comercio, materializando así las leyes <sup>38</sup>, permitiendo en consecuencia la armonía y el orden jurídico nacional.

“El Estado, que es la representación política de la sociedad, tiene la responsabilidad de conducir armónicamente a nuestra comunidad nacional e

---

<sup>38</sup>.- Martínez Anzures, Luis Miguel, Compilador. Antología sobre Teoría de la Administración Pública, INAP-JMN Editorial Ninel Michel Marin, 1ª Edición 2002. Citando a Omar Guerrero en “Nuevos aportes a la Teoría de la Administración Pública”, Pp. 32.

impulsar su desarrollo económico, político y social. El principal instrumento del Estado para cumplir con su misión es el gobierno, y éste, se manifiesta fundamentalmente a través de la Administración Pública

La Administración Pública, como es sabido, está integrada por un conjunto de normas, estructuras y procedimientos a través de los cuales, se generan los bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno”<sup>39</sup>.

Así, la administración pública, entendida como el gobierno en acción, es uno de los medios institucionales más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Comprende el conjunto de órganos para instrumentar la política del Estado Mexicano que define lo que se debe hacer, a fin de concretar la visión de sociedad y el proyecto de país consignados en la Constitución Política como aspiración a un sistema de vida democrática, en una república representativa y federal donde la soberanía nacional reside en el pueblo. Por consiguiente, la administración pública deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justifican su existencia; y, a medida que se modifican los fines del Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer viable su cometido<sup>40</sup>.

Por Administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad.

---

<sup>39</sup>.- La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada, 1999, coedición INAP- Editorial Noriega, 1ª edición, 1999, Pp. VII.

<sup>40</sup>.- Ibid. Pp. 9

La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Acosta Romero, relaciona la existencia de estructuras administrativas en sociedades como la del antiguo Egipto, en donde, existió un Manual de Jerarquía; en China, 500 años a.c., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas.

Por lo que se refiere a nuestro país, en la época precolombina, los pueblos más avanzados que ocupaban el territorio de lo que hoy es México, contaban con una estructura administrativa, a la que se habría de superponer la administración colonial. Durante esta época, la administración estaba bajo el mando del virrey que ejercía, a nombre de la Corona Española, además de la función administrativa, funciones gubernativas, militares, jurisdiccionales, legislativas y religiosas, de la más grande importancia.

Al lado del virrey, se encontraba la Real Audiencia, que coadyuvaba con éste en el ejercicio de la función administrativa, además de vigilar y controlar la acción del virrey. A nivel central-peninsular participaban en la administración colonial el rey y sus secretarios, así como el Consejo de Indias. Finalmente, existían administraciones locales a dos niveles: a) provincial y distrital en el que participaban los gobernadores de reinos y provincias, al igual que los corregidores y alcaldes mayores, y b) local, en el que intervenían los cabildos y sus oficiales.

Al consumarse la independencia nacional, el emperador Iturbide organiza la administración pública en cuatro grandes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores e Internas; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda. Obviamente las distintas situaciones y regímenes políticos que imperan en nuestro país, a lo largo del siglo XIX, afectan la organización y atribuciones de la administración pública, que conoce cierta estabilidad hasta el régimen porfirista.

Al triunfo de la Revolución Mexicana y bajo el imperio de la Constitución de 1917, el Estado mexicano adopta un régimen claramente intervencionista y, a través de lo dispuesto por sus artículos 3, 27 y 123, se compromete a proteger y promover las condiciones de vida de la población. Este esquema constitucional impondrá a la administración pública, encabezada por el presidente de la República, un papel de importancia fundamental en la atención de las necesidades sociales. Sobre estas bases el 31 de diciembre de 1917 se publica la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de suceder las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958, que habría de ser derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acerca de la noción de administración pública existen distintas corrientes, entre las que destacan fundamentalmente dos: el enfoque formal, Según el cual se le considera, en palabras de Gabino Fraga, como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Por otra parte, el enfoque material considera, a la administración pública, siguiendo al propio Fraga, como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con la misma óptica, Georges Vedel considera a la administración, en sentido funcional, como designando a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, al hablar de administración pública nos referimos tanto a la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como al conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Por su parte, Acosta Romero afirma que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura

jurídica; y d) procedimientos técnicos. Sin embargo, precisa Vedel: la administración no es la única función del Ejecutivo; pero la administración es exclusivamente responsabilidad del Ejecutivo.

En efecto, en México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la Administración Pública. Así pues, además de la función administrativa, el Ejecutivo mexicano desarrolla funciones de gobierno y de Estado. En México, en virtud del sistema federal que caracteriza a nuestro Estado, existen tres órdenes de gobierno: el municipal, el estatal y el federal. En cada uno de estos ámbitos podemos encontrar, el correspondiente nivel administrativo.

La administración pública, como parte del aparato estatal se rige por el principio del Estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica, así, el artículo 90 de la Constitución Federal, precisa que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión la que distribuirá los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

De esta manera, conforme a las disposiciones legales aplicables, el Ejecutivo Federal se auxilia, para cumplir con sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y las entidades de la paraestatal. En la primera categoría encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Por otra parte, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito (hoy sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones

nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, integran la administración pública paraestatal.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán conducir sus actividades en forma programada, observando los principios y políticas que defina el presidente de la República en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas de desarrollo (artículo 9). Asimismo, se precisa que las dependencias del Ejecutivo Federal tendrán igual rango.

De conformidad con el artículo 92 de la Carta Magna, se faculta a los Secretarios de Estado y jefes de Departamento Administrativo para refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República, salvo los publicatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, los que sólo requerirán del refrendo del secretario de gobernación (artículo 13 reformado del 26 de diciembre de 1985). La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de órganos desconcentrados jerárquicamente subordinados a las dependencias de la administración central, pero con autonomía técnica para resolver asuntos de su competencia. Por otra parte, se faculta al presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales para resolver asuntos de la competencia de más de una de sus dependencias, en las que incluso podrán participar entidades de la administración paraestatal.

La ley faculta al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación, con los gobiernos de los Estados, o aun con municipios, para desarrollar acciones de desarrollo de las propias entidades federativas.

Asimismo, cabe señalar que la ley obliga a los titulares de las dependencias centralizadas, a presentar al Congreso de la Unión un informe anual sobre el estado que guarden sus respectivos ramos y de comparecer ante cualquiera de las Cámaras para explicar o aclarar algún asunto de su competencia. Esta última obligación es extensiva para los directores de organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Entre el Ejecutivo Federal y la Administración Centralizada existe una relación jerárquica que subordina a ésta al poder de aquél. Dicha relación jerárquica, explica Acosta Romero, implica una serie de poderes como los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, disciplinario y para resolver conflictos de competencia. Estos poderes determinan una clara relación de supra a subordinación entre el jefe de la administración pública y sus dependencias. Por lo que se refiere a las entidades de la administración paraestatal, este poder no existe formalmente y sus relaciones con el Ejecutivo Federal se rigen, en primera instancia, por su Ley orgánica o por el acto jurídico que les dé origen; así como por leyes generales en materia de planeación, programación, presupuesto, control y evaluación.

Cabe señalar que estas entidades se encuentran agrupadas por sectores administrativos, a cuya cabeza se hallan las dependencias centrales, encargadas de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo Federal y estas entidades <sup>41</sup>.

A decir por Omar Guerrero, estos son los Principios Generales de la Administración Pública:

- La Administración Pública, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte; es el gobierno en su acción pormenorizada.
- Su carácter es la acción.
- Se divide en administración pública y en administraciones especiales.
- La Administración Pública tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio.
- La ley administrativa es la que estatuye sobre el ciudadano, como miembro del Estado, para su persona; y sobre la propiedad, como elemento de la riqueza pública.
- En Administración, la ejecución de las leyes está en la acción, el examen y el juicio.

---

<sup>41</sup>.-Vid. Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Clasificación, DJ2K – 115.

- Las funciones administrativas son por su naturaleza temporales y revocables.
- Administrar es obra de uno sólo, es atribución particular y exclusiva del prefecto (Gobernante).
- Juzgar es obra de muchos; la ley defiere el juicio al consejo de prefectura.
- Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos, ni reglamentos ni proclamas; llevan el nombre de decisiones.
- Toda persona tiene el derecho de enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida <sup>42</sup>.

Es necesario hacer una acotación, en el sentido de que faltaron elementos de análisis y propuestas de Bonnin, sin embargo, es de resaltar que atento a lo argumentado y estructurado por el propio padre de la administración pública, la materia misma y esencia de la administración pública, tiene y tiende a ser integral por abarcar todo lo que tiene que ver con los asuntos públicos del Estado, es decir, la Administración Pública es susceptible de estar en toda actividad social <sup>43</sup>.

Es de resaltar que se proporciona una conceptualización robusta del tema en cita, siendo la Administración Pública, pero concretamente lo que se ha pretendido entender como *“public management”* y en este sentido, se detallan estos conceptos que atento al autor, los podemos vislumbrar en su traducción al español como: “la ciencia administrativa del conocimiento de los principios en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encarguen el manejo de los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos (...), -sigue argumentando en la cita-, la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos” <sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup>.-Guerrero Orozco, Omar, Principios de Administración Pública. Charles-Jean Bonnin, compilación, Op. Cit., Pp. 88

<sup>43</sup>.-Vid., Ibidem.

<sup>44</sup>.- González, Florentino, Elementos de Ciencia Administrativa, Imprenta de J. A. Cualla, Bogotá, Colombia, 1840; dos tomos T. I. p. III, p. 1; Citado por Omar Guerrero Orozco, en Teoría Administrativa del Estado. Presentación, Prólogo, Introducción y Definición de lo Administrativo: De la Pluridisciplina a la Unidisciplina. Editorial Oxford University Press. Páginas XI-XXII. 3 a la 20.

El texto en la parte primera, hace un recuento de la eclecticidad histórica con que se ejecutó al administración pública en el devenir del tiempo, y que se señala que empezó por ser una función pública primeramente, para pasar a ser una actividad de órgano, atento a los orígenes romanos que lo sustentan.

Se aporta la definición en esta obra, por parte del padre de la administración pública, siendo Charles-Jean Bonnin, quien formuló ésta y que se conserva hasta nuestros días:

*“la administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos, así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público”* <sup>45</sup>.

-Este apartado plantea la noción de que la Administración Pública ha tenido desde hace algunos años, una gran vinculación con el derecho, y en especial a partir de la extinción del Estado absolutista; y percibiéndose en los países en que los sistemas jurídicos se basan en el derecho romano, como Francia, Alemania, España e Iberoamérica, las naciones anglosajonas no fueron la excepción, ya que también experimentaron su influencia. Sin embargo, a pesar de que la ciencia de la administración pública goza de libertad plena ante el derecho administrativo, las vinculaciones entre ambas disciplinas continúan siendo muy estrechas; reconociéndose esta aseveración en la ciencia de la administración pública francesa, en la que el derecho administrativo la sustituyó hasta bien entrado el siglo XX. fenomenología que se extendió a muchos otros países, según se afirma en este apartado.

De esta manera, se expresa que la Administración Pública se incorporó con grandes dificultades dentro de nuevas perspectivas legales, que se convirtieron en obligatorias no sólo para los ciudadanos, sino también para el propio Estado, se

---

<sup>45</sup>.-Charles-Jean Baptiste, Bonnin, Principies d'Administration Publique, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire, París, 1812 (1808), tres tomos, y citado por Omar Guerrero en principios de Administración Pública, Op, Cit., Pp.6

afirma; verbigracia, podemos señalar además que con las concepciones de la democracia y la igualdad para todos, la ley se elevó a la condición de garantía de legalidad para ejercer la administración pública; y de un obstáculo contra las decisiones arbitrarias y una previsión contra las concepciones transjudiciales, tal y como lo plantea Omar Guerrero, haciendo alusión a lo señalado por el autor Georges Langrod, en su obra titulada, "Some Current Problems of Administración in France Today", editado por la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, 1961, página 8. Y refiriéndose que la cultura anglosajona se ha esgrimido que legalidad y eficiencia son incompatibles, que la administración pública necesita libertad para adaptar la voluntad preexistente del legislador a las condiciones cambiantes, y que no debería existir una revisión posjudicial. Sin embargo, se afirma que estas predicas fueron desconocidas en Europa de finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando el derecho administrativo se ajustó a los principios del derecho romano y se acomodó en un esquema jurídico plural compuesto por los derechos Constitucional, Internacional y Fiscal.

La Administración Pública a través del Derecho Administrativo.- se dice que en la época en que los franceses se empeñaban y abocaban al estudio del derecho administrativo, la materia ya se trabajaba en Italia, y en el momento exacto, la obra de Bonnin ya tenía tres ediciones, es decir, en efecto, los principios fundamentales del derecho administrativo de Giandomenico Romagnosi, se publicaron en 1814, como parte de los cursos de la Universidad de Pavía. Se trataba del primer texto de derecho administrativo en Europa, pero no se limitó a explicar los principios jurídicos, sino que expuso elementos que en la realidad, las bases de una ciencia de la Administración Pública <sup>46</sup>.

Así, las ideas de Wiener, al hablar del concepto de *Kubernetes o Timonel*, en el sentido de que "... sólo puede entenderse a la sociedad mediante el estudio de los mensajes y de las facilidades de la comunicación de que ella dispone y, además,

---

<sup>46</sup>.- Vid, Guerrero Orozco, Omar, El Concepto de Administración Pública, en Teoría Administrativa del Estado, Op. Cit.

que, en el futuro, desempeñarán un papel cada vez más preponderante las mensajes cursados entre hombres y máquinas, entre máquinas y hombres y entre máquina y máquina”<sup>47</sup>, si atendemos a la idea de que uno de los fines del Estado es velar por el interés común o general de sus habitantes, entonces la implementación de acciones gubernamentales o de políticas públicas materializadas en crear los puentes o enlaces necesario de comunicación e información mediante el papel que juega la “... cibernética –al- desarrollar una lengua y unas técnicas que nos permiten, no sólo encarar los problemas más generales de comunicación y regulación, sino además establecer un repertorio adecuado de ideas y métodos para clasificar sus manifestaciones particulares por conceptos”<sup>48</sup>, circunstancia que tendrá como resultado que los gobernados tiendan a “vivir de manera efectiva –que- significa poseer la información adecuada. Así, pues, la comunicación y la regulación constituyen la esencia de la vida interior del hombre, tanto como de su vida social”<sup>49</sup>, por lo que la vida social se nutre esencialmente de información que genera la misma sociedad y que en más de los casos, es recolectada por los órganos e instituciones del Estado.

Haciendo alusión a las Políticas Públicas, como elemento integrador y fin sustantivo de la administración pública, y sólo a manera de ejemplo, entendemos éstas (Políticas Públicas) como “-aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer- (Dye). –Política Pública se define como una <decisión permanente>caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella-, (Elau y Prewitt); -Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas-, (Mac Rae y Wilde)-, son-Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político-, -o-, las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos (Plano). -Es la Ciencia Social aplicada en varios sentidos; primero, en la

---

<sup>47</sup>.- Wiener, Norbert. Cibernética y Sociedad. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1981, Capitulo 1. Pp. 18.

<sup>48</sup>.-Ibidem.

<sup>49</sup>.-Ibid, Pp. 19.

identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida (sic); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero; en la evaluación de los programas públicos (Lane), -y-, la nueva noción de política públicas trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida, -(en consecuencia será)-, un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente-, para Easton Rothwell será –una política elaborada por el gobierno, mientras que para Mac Rae y Wilde, será –una política pública, una práctica social y no un evento singular o aislado, y ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros (Frohock)”<sup>50</sup>, o como también las ha concebido el autor Luis F. Aguilar en el sentido de que por “Políticas Públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes..., y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos”<sup>51</sup>.

-En la Administración Pública, el Estado tiene una fuerza motriz para el desarrollo del arte de gobierno. La misma combina, sintetiza y expande una gran variedad de movimientos que responden a su relación con la sociedad. La Administración Pública y la sociedad, son estructuras disímbolas, diferenciadas, que sin embargo mantienen formas de interacción permanente. La relación estructural de la Administración Pública y la sociedad, abarca una diversidad de fibras que comprenden entre otros aspectos, a las condiciones de vida de la sociedad. En el

---

<sup>50</sup>.- Ruíz Sánchez, Carlos, Manual para la elaboración de Políticas Públicas. Coedición Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, México, 1ª Edición 1996, Pp. 63.

<sup>51</sup>.- Aguilar Villanueva, Luis F., El Estudio de las Políticas Públicas. –Estudio Introductorio-, Editorial Porrúa, 3ª Edición, 2000, Pp. 36.

plano político, la administración da uniformidad, regularidad y permanencia a las reglas estatales que son obligatorias para los individuos de la sociedad. En el plano Administrativo, la Administración Pública traza y ejecuta una amplia gama de disposiciones relacionadas con la supervivencia del Estado y la Sociedad. Se encuentra presente en las actividades productivas y reproductivas; abarca el comercio, industria, agricultura, alimentación, empleo, educación, conservación de parques, calles, rentas, impuestos. Es para decirlo –cita del autor-, con palabras ajenas pero invaluable por su agudeza, “la vida de la sociedad. Por ellas obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ellas progresa... es en fin la sociedad en acción, pensando... obrando...”<sup>52</sup>.

La Administración también concentra la autoridad y recursos del Estado, con el fin de garantizar la permanencia y desarrollo del propio Estado. Además, es institución común a los individuos en derechos como obligaciones.

La Administración Pública constituye el centro que pone en movimiento a la sociedad. Acumula, distribuye y desarrolla tanto autoridad como recursos. Es vida esencial de la sociedad; ella responde, dirige, protege y estimula. La administración pública es todo y su carácter polifacético, es producto de las exigencias de la división del trabajo y de los requerimientos de la sociedad. La administración pública, organización medular del poder estatal, concreta en el renglón civil, la inmensidad y complejidad del organismo gubernamental para reactivar y reproducir las relaciones de sociabilidad.

Es un poder que se acrecienta en la medida que los requerimientos morales, materiales e intelectuales de la sociedad lo exigen. Aunque sus fronteras frente al carácter privado de la sociedad son diferenciadas, la administración pública toca, estimula y recrea los centros motrices de la vida civil. Ciertamente que su perímetro de operación es sólo el espacio público, no por ello deja de influir y de

---

<sup>52</sup>.- Cfr.- Uvalle Berrones, Ricardo, Política y Administración Pública.- Cuadernos de Política y Administración Pública 30/31 Abril-Septiembre 1984. INAP. Razón de Estado y Procesos Electorales, Pp. 18-19; con De Paula Madrazo Francisco, Manual de Administración.- En Revista de Administración Pública 1982, No. 51. México, INAP.

ser influida por la sociedad. El poder que la administración pública concentra en nombre del Estado, debe encaminarse a fomentar constantemente la vida productiva y social de los individuos. Uno de los atributos determinantes del poder de la administración pública, son las disposiciones generales y reglamentarias que diseña y ejecuta en la sociedad.

-El Sistema de la Administración Pública.- La Administración Pública actúa como caja de conversión transformando insumos en productos. Estos insumos provienen tanto de los demás subsistemas de la sociedad como, inclusive, del mismo subsistema de administración pública. Entre otros, estos insumos son recursos humanos, financieros, materiales, científicos, tecnológicos y de poder. Para elaborarlos, la Administración Pública tienen a su disposición mecanismos de conversión tales como los procesos y sistemas administrativos, por una parte, y los procesos y sistemas operativos por la otra. Estos mecanismos interactúan internamente, y son gobernados por el proceso decisorio. Este proceso culmina en las decisiones, las que antes de plasmarse en realidades concretas (es decir, antes de recorrer el camino entre la intención y la realización) atraviesan el medio interno y externo a la organización. En este medio el proceso decisorio es sometido a una serie de influencias, a la vez que influye orientando y reordenando ese medio.

Luego, los productos o servicios finalmente suministrados se confrontan con los objetivos o expectativas que en relación con la Administración tienen los sectores decisivos del medio a los que sirve la Administración. De esta confrontación surge la desviación o diferencia entre lo que la Administración suministra y lo que de ella se espera. De haber diferencia el signo de ésta determina, en última instancia, el apoyo u obstáculo que la administración habrá de encontrar en el medio para llevar adelante sus funciones <sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup>.- Cfr. Quiroga Leos, Gustavo, Organización y Métodos en la Administración Pública.- Editorial Trillas, 8ª reimpresión 2004, de la 1ª edición 19877, Pp. 32; Antecedentes de modernización de la Administración Pública, con Salinas Alberto, La Reforma Administrativa, F.C.E., México, 1975, Pp. 34.

-La evolución social, económica y política del país en los últimos años se manifiesta en el desplazamiento de la población rural hacia los centros urbanos y hacia las grandes concentraciones urbanas, lo que crea problemas de empleo, vivienda, transporte y equipamientos urbanos, debido a la búsqueda constante por mejoramiento del nivel de vida. Se evidencia también en la demanda de la población de más información y participación en la toma de decisiones. Este proceso evolutivo de la sociedad propicia la ampliación de las tareas del Estado, que de simple ejecutor de leyes y guardián del orden, ha pasado a cumplir las nuevas tareas que le impone el desarrollo económico y social.

Actualmente, casi no existe sector de actividad en el cual no esté presente el Estado, trátase de la extracción y distribución de energéticos, de la inversión en la industria, de la banca o de otros servicios. La creciente intervención del Estado en las diversas actividades que conforman al país, ha hecho surgir una inmensa y compleja administración pública.

En México, antes del período revolucionario, la administración pública ejecutaba las políticas del Estado a través de las estructuras administrativas tradicionales: las secretaría de Estado; ahora se ejecutan al utilizar nuevas formas de organización, como son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos y las sociedades nacionales de crédito. Estas nuevas formas de organización crecieron a tal punto que de 3 que existían en 1917, aumentaron a poco más de 900 en 1984. sin embargo, la intervención del Estado en la economía se realizó en forma desordenada y coyuntural, sin obedecer a un plan determinado y deliberado, lo que ocasionó que la administración paraestatal creciera en las mismas condiciones.

Algunas de las nuevas tareas del Estado son el control del crecimiento urbano, la disminución de la contaminación ambiental, el ordenamiento del territorio, la descentralización y la planeación del desarrollo. Para que el Estado asuma su nuevo papel de orientador y promotor del desarrollo necesita contar con una administración pública moderna, es decir, una administración pública con una

mentalidad de innovación y de cambio, con técnicas administrativas específicas y acordes con el avance tecnológico general, con estructuras y procedimientos adecuados y servidores públicos capacitados. Es en este contexto donde surgen los esfuerzos de mejoramiento, racionalización y modernización de la administración pública <sup>54</sup>

La correlación entre Estado-Gobierno y Administración Pública, la encontramos en la siguiente definición: El Estado, que es la representación política de la sociedad, tiene la responsabilidad de conducir armónicamente a nuestra comunidad nacional e impulsar su desarrollo económico, político y social. El principal instrumento del Estado para cumplir con su misión es el gobierno, y éste, se manifiesta fundamentalmente a través de la administración pública <sup>55</sup>

-La Administración Pública, como es sabido, está integrada por un conjunto de normas, estructuras y procedimientos a través de los cuales, se generan los bienes y servicios que la sociedad demanda del gobierno <sup>56</sup>

-La Administración Pública, entendida como el gobierno en acción, es uno de los medios institucionales más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Comprende el conjunto de órganos para instrumentar la política del Estado mexicano que define lo que se debe hacer, a fin de concretar la visión de sociedad y el proyecto de país consignados en la Constitución Política como aspiración a un sistema de vida democrática, en una república representativa y federal donde la soberanía nacional reside en el pueblo.

Por consiguiente, la Administración Pública deriva de las necesidades sociales que le dan vida y justifican su existencia; y, a medida que se modifican los fines del Estado, la misión y organización administrativa son transformadas para hacer

---

<sup>54</sup>.- Quiroga Leos, Gustavo, Organización y Métodos en la Administración Pública.- Op. Cit. Pp. 15

<sup>55</sup>.- González Parás, José Natividad, (Presentación), La Organización de la Administración Pública en México, Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada 1999. INAP, 1999, Ediciones LIMUSA. Pp. VII.

<sup>56</sup>.- La Organización de la Administración Pública en México, Manual de Organización, Ibidem, Pp. VII.

viable su cometido <sup>57</sup>, que será en todo momento el bienestar colectivo como fin último del Estado.

Para hacer operativas las funciones estatales en la Administración Pública, se requería un soporte administrativo especial. Era necesario que el Estado contara con un conjunto de instituciones públicas encargadas de la gestión gubernamental que sirvieran, por una parte, como el puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales y, por otra, que constituyeran el centro de planeación y ejecución de las tareas públicas. Las mismas, en esos momentos, se concentraban en:

1.- La instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, dirigidas a atenuar las etapas depresivas del ciclo económico y a crear el ambiente de largo plazo en una economía de mercado.

2.- La atención a las demandas sociales que se generaban del compromiso político implícito del Estado por tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades de una población rural y urbana en aumento.

3.- La conservación de la estabilidad del sistema político mexicano- donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era vértice de la estructura política-, para mantener la estructura de poder y la reproducción de la clase política.

Estas tareas fueron encaradas en una etapa de auge de un “nacionalismo” que favoreció la expansión de la estructura de gestión gubernamental, así como el control gubernamental sobre las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto. Esto reforzó las acciones estatales dirigidas a apoyar la industrialización y reducir las tensiones sociales que se originaban en la lógica del incremento de la rentabilidad privada.

---

<sup>57</sup>.- La Organización de la Administración Pública en México, Manual de Organización, Ibidem, Pp. 7.

En consecuencia, la administración pública fue asumiendo estructuras y formas de gestión cada vez más complejas, y mientras más compromisos asumía el Estado, más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. El resultado de esta situación era la creación de nuevos órganos administrativos y una constante adecuación y renovación de las normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que en lo organizacional abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

Las bases jurídicas de la actuación de la Administración Pública.- Para el Estado que nació con la Revolución, la reglamentación inicial sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: La Constitución de 1917 estableció que el Congreso mexicano determinaría el número y las funciones de las diversas secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando en una dinámica de cambios constantes la rama ejecutiva del gobierno.

Las modificaciones organizativas en la estructura de gestión del Estado – administración pública-, le permitían irse adaptando a los cambios que se daban por el desarrollo de la economía y las transformaciones de la sociedad mexicana. Ya fuera por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas), o bien por la modificación en los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender. En lo institucional, la estructura organizativa de la administración pública fue conformándose por organismos públicos, cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas vinculadas con la atención a los problemas relacionados con la política social de tipo educativo o de salud pública

(Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública)-

Al crecimiento del sector central se sumó el del sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos, y esto resultó en el incremento del número de empresas públicas. A lo que contribuyó, por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios en el mercado interno y, por otra, la incapacidad económica, técnica y la falta de vocación capitalista de la burguesía mexicana (Cordera y Orive 1981).

La Administración Pública como parte de la economía pública.- Ya que el eje de la acción gubernamental giraba más en torno al impacto económico de sus acciones o a las prioridades sociales, que a los aspectos de rentabilidad financiera, las tareas y responsabilidades que asumió el Estado mexicano impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública, atendida con la creación de diversos organismos públicos. Esto aunque parecería cuestionable desde el punto de vista empresarial en un análisis de costo-beneficio, en su momento fue determinante para consolidar un esquema de economía pública en el que se basó el crecimiento nacional entre los años treinta y finales de los años setenta.

De ahí, que puede afirmarse que aunque la estructura de gestión administrativa iba generando importantes distorsiones sectoriales y financieras en cuanto al presupuesto público, en los hechos su situación estaba ligada a dos fenómenos de carácter secular propios del capitalismo nacional:

A.- Los desequilibrios y las tensiones sociales que se producían internamente como resultado de una acumulación de capital que había dado origen a un crecimiento económico distorsionado que debían ser encarados por el Estado.

B.- La incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, lo que obligaba al Estado a ejercer una participación directa cada vez mayor en las diferentes actividades económicas.

En función de estos dos fenómenos el Estado mexicano se convirtió en un Estado altamente interventor, y aunque a la ampliación de la estructura de la gestión pública siguió una marcada tendencia hacia el crecimiento de los gastos gubernamentales y del déficit público. A lo que se sumaba que para apuntalar la estrategia de crecimiento económico y la legitimidad del Estado, el poder público no podía dejar fuera del espectro de tareas gubernamentales las relacionadas con la regulación económica y al beneficio social, pues éstas contribuían a generar la tranquilidad social que requería el capital para su propia valorización. En esos términos, la administración pública, como parte de los instrumentos a través de los cuales se realizaba la gestión gubernamental, era importante no sólo por su desempeño el control y la coerción ejercida por el Estado sobre la sociedad, o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también y de manera fundamental, porque logró constituir el centro aglutinador, desde el punto de vista económico y político, de la acción estatal y el espacio de incidencia para la conjunción del interés individual y colectivo. Donde lo público devino en social, como una dimensión intrínseca del carácter político del Estado. Esa fue la lógica en que quedó marcado hasta finales de los años sesenta el rumbo económico de las funciones públicas, "pero también el papel político del aparato administrativo del Estado" <sup>58</sup>.

En este sentido, "Haciendo referencia a Alejandro Vivien, quien define a la política como "la dirección de moral de los intereses generales de la nación", en tanto que la administración "consiste principalmente en provisión de los servicios públicos", ... la Administración Pública aplica lo que el legislador dispone. Éste declara el derecho, aquélla lo ejecuta. El legislador tiene la elevada función de ejercitar la autoridad más plena, en tanto que "la administración no tiene sino un papel subordinado, pero ella abraza los objetos más numerosos, traduce los hechos, toca las realidades políticas". Aunque secundaria, la administración atiende los

---

<sup>58</sup>.- Vid. Reforma del Estado y Modernización Económica. La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico, Op. Cit. (citando a Barenstein, 1982, Pp. 78) Pp. 22-26.

grandes intereses de la nación y es un resorte considerable y necesario de la organización política <sup>59</sup>.

Refiere también que parte de la actividad del Estado, como lo expresaba Von Stein, en el sentido que su objeto es una necesidad que satisface, a saber, la conservación y perfeccionamiento de la sociedad. Así pues, tratándose de administración, y toda su actividad se encamina a este propósito, y la amplitud de la esfera del Estado y su grado de desarrollo, determinan su organización y el número de los ministros que atienden la variedad de funciones específicas que se desprenden de esta actividad. Adolfo Posada- como su maestro Von Stein, adopta quintuple distinción de las ciencias del Estado, que se refieren a las Relaciones Exteriores, el Ejército, la Hacienda, la Justicia y lo Interior, por tanto, la administración que le es inherente a cada cual. Pero con más de modo personal, declara que la administración política comprende a la Hacienda, el Ejército y lo Interior, cuya unidad es el organismo del Estado <sup>60</sup>.

-Por extensión, la administración pública es el principal elemento o núcleo que aglutina al aparato público, y es el principal instrumento del gobierno para el cumplimiento de los fines del Estado. sin embargo, en atención a las puntualizaciones del Derecho Administrativo, -en referencia del autor al jurista Gabino Fraga-, los poderes legislativo y judicial en sus formas de relación directa con la sociedad y en la organización de sus recursos técnicos, atienden también campos administrativos que, por afinidad, pueden relacionarse con un tipo específico de administración pública como lo es la administración de la justicia y la administración de los procesos legislativos. En esencia, se puede apreciar a la administración pública como el "*brazo secular*", o la organización que hace posible la concreción de actos gubernamentales.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, la administración pública no sería otra cosa que un conjunto de órganos especializados con atribuciones legales

---

<sup>59</sup>.- Antología sobre Teoría de la Administración Pública. Op. Cit., Pp. 32.

<sup>60</sup>.- Ibidem, Op. Cit., Pp. 34.

para ejercer las competencias del Poder Ejecutivo. En este mismo sentido, y según Herman Séller, sólo son actividades políticas el gobierno y la legislación, no así la administración ni la justicia, en tanto la actividad política es aquella que corresponde a la orientación y ejercicio del poder estatal. De lo anterior se deduce que la administración pública, en general, atiende políticas de índole pública, basadas en el espectro normativo que le corresponde a cada uno de sus órganos y sólo ejerce políticas estatales cuando se refieren directamente a funciones de gobierno, como sería la representación nacional frente a otros estados. Esta definición permite amalgamar el término de un tipo de políticas públicas, que emergen de requerimientos sociales, y que están en las posibilidades y competencias del Estado para ejecutarlas, con un rasgo peculiar que las diferencia de otras políticas: su concepción, concertación y aun negociación directa con la sociedad. De ahí que lo público de estas políticas se ampare de la intervención del Estado, pero también en la corresponsabilidad social, como labor política y administrativa de todos <sup>61</sup>. Podemos concluir que sin Administración Pública, el Gobierno se colapsa y por ende, el Estado peligra, en virtud de que uno de los elementos que los constituyen, se vería afectado por falta de acción, es decir, de Administración Pública. De ahí la importancia del papel y función de la Administración Pública, para poder alcanzar uno de los fines del Estado, como lo es el bien común.

#### **1.4.- Concepciones del Acceso a la Información Pública Gubernamental**

A lo largo de la historia, el hombre se caracteriza por ser el protagonista de su destino social, y en él, experimenta luchas por someter a su prójimo, en consecuencia, y como lo expresa Duverger, “la contienda política se desarrolla en dos planos; por un lado, entre individuos, grupos y clases que luchan por conquistar el poder, participar en él o influirlo, y por otro, entre el poder que manda

---

<sup>61</sup>.- Pontífes Martínez, Arturo, Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano.- Posibilidades de aplicación en México., Ibidem, Pp. 19; Cfr.- Gabino Fraga en Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 42ª edición, 2002. Pp. 13 y siguientes.

y los ciudadanos que lo soportan”<sup>62</sup>, ideas que de algún modo se homologan al pensamiento de Max Weber en el sentido de pretender explicar el concepto de *política*. Así, *Comunicación e Información* son fenómenos que están presentes desde el origen de la vida.

La Comunicación es el fundamento de la sociedad; sociedad y comunicación son términos que se implican mutuamente. esta cuestión aparece evidente desde el pensamiento de los primeros filósofos del mundo occidental.- así, para Aristóteles, la vida humana es una tendencia de comunicabilidad o sociabilidad, según se infiere de sus obras.

En el derecho comparado, gran parte del concierto internacional, ha acoplado su marco jurídico en materia de derecho a la libre expresión de las ideas, de información y de imprenta, con fundamento en las experiencias de otros países, así como en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano surgida de la Revolución Francesa de 1789 en la que quedó como una de las reminiscencias más importantes y legado mundial en esta materia, y en consecuencia, la pretensión de los diversos países es robustecer su reglamentación jurídica a partir de su experiencia propia y de la de los demás países, pero circunscrita a la práctica social de cada uno de ellos.

En el derecho comparado, la libertad de expresión está plenamente codificada en normas jurídicas de derecho público. En algunos países la protección de la libertad individual de expresión reproduce, en esencia, la hipótesis normativa del artículo 6º Constitucional de México, que reza: “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*”<sup>63</sup>.

Tales son los casos, sólo por citar algunos, de el Salvador, cuya Constitución Política prescribe en el arto 6º que: *"toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público ni lesione*

---

<sup>62</sup>.-Duverger, Maurice. Introducción a la Política. Ediciones Ariel, Barcelona España, 1968, Pp. 21

<sup>63</sup>.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México 2006.

*la moral, el honor ni la vida privada de los demás. el ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él infrinjan las leyes responderán por el delito que cometan."* <sup>64</sup>. En este sentido, encontramos de forma vinculatoria tres derechos relacionados entre sí, y que hacen posible el derecho a la libre expresión de las ideas, el derecho de prensa o imprenta y el derecho a la información como una forma de acceder, retener, enviar información entre emisor y receptor de la misma.

De esta manera, y para poder estar en posibilidad de conceptualizar "el derecho a la información lato sensu, puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en strictu sensu, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El hecho, sin embargo, de que habría que utilizar la noción de derecho a la información, lato sensu, para definir el sentido genérico del concepto y derecho a la información, strictu sensu, para hacer referencia a una de sus vertientes, fue razón suficiente para acuñar el concepto de derecho de acceso a la información pública... el derecho de acceso a la información pública sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información" <sup>65</sup>, y para poderlo ejemplificar mejor, podemos delimitarlo más, si consideramos que el derecho de acceso a la información lo podemos retrotraer al acceso a la información gubernamental o también llamada información en poder del gobierno.

---

<sup>64</sup>.- Villanueva Villanueva, Ernesto, Derecho Mexicano de la Información, citando la Constitución Política de la República del Salvador, Editorial Oxford. 1ª Edición Agosto de 2000. Pp. 19

<sup>65</sup>.-Villanueva, Ernesto, Aproximaciones conceptuales a la idea de Transparencia. En Transparencia: libros, autores e ideas, Coedición IFAI-CIDE, Pp.61

## Capítulo II

### El Acceso a la Información Pública en algunos Países del Mundo

Este apartado pretende explicar y analizar el estudio comparado del tema del acceso a la información pública gubernamental de algunos países que sin duda son representativos en cuanto al tema en cuestión, siendo los Estados Unidos de América del Norte, Francia y algunos países en América Latina.

Permitiendo así, brindar un bosquejo y esquema general y comparado del diseño estructural y administrativo del acceso a la información pública gubernamental en estos países, mismos que servirán de apoyo para el estudio del caso mexicano.

#### 2.1.- Estados Unidos de Norte América

Una de las primeras constituciones que rigieron en el concierto internacional, fue la de los Estados Unidos de Norte América; sin embargo, para poder estar en posibilidad de entrar al estudio correspondiente, es necesario remitirnos a un primer antecedente que existió en esta materia, siendo la Declaración de Derechos de Virginia, considerada como el primer documento que alude a estos importantísimos derechos y que tiene como reminiscencia, una declaración redactada y emitida el 14 de octubre de 1774, por el congreso que representaba a las doce colonias inglesas. En este contexto, se transcriben las secciones 12 y 16 de la Declaración de Virginia, que argumentaban lo siguiente: "*sección. 12.- Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringida a no ser por gobiernos despóticos*"<sup>1</sup>.

En este apartado o sección se protege uno de los derechos más preciados del hombre, siendo el de *expresión del pensamiento por medio de la prensa o imprenta*. ante esa situación, este derecho no podía dejarse de lado y por ello se proclamó en tal declaración, asegurándose que dicha libertad no podría ser impedida en cuanto a su ejercicio, sino tan sólo por la presencia de un gobierno

---

<sup>1</sup>-Del Castillo, Alberto, Op. Cit. Pp. 229.

déspota, siendo de actualidad esa declaración, la cual impera y se aplica en ese país.

*"Sección. 16. Que la religión, o el deber que tenemos para con nuestro creador, y la manera de cumplirlo, sólo puede regirse por la razón y la convicción, no por la fuerza o la violencia; y por consiguiente todos los hombres tienen igual derecho al libre ejercicio de la religión, de acuerdo con los dictados de su conciencia; y que es deber recíproco de todos practicar la benevolencia cristiana, el amor y la caridad hacia los otros"*<sup>2</sup>.

Si bien esta sección o apartado de la Declaración de Virginia, pretendió otorgar la libertad religiosa, se disuelve esta pretensión, al agregar en su parte conducente que es deber recíproco de todos practicar la benevolencia cristiana, lo que limita la *libertad de conciencia en materia religiosa*, así como la de culto religioso, ya que se reduce la primera idea de libertad religiosa, puesto que no todas las religiones se basan en las enseñanzas de Jesucristo y, por tanto, no practican la benevolencia cristiana, como se ordena en esta norma, situación que hay que tomar en cuenta, para nuestro análisis.

Dentro de la citada *Declaración* de Virginia del 14 de octubre de 1774, estos fueron los preceptos que regularon la materia en estudio, y que fueron retomados a querer o no por la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, al tenor siguiente

Artículo 1, de las enmiendas:

*"Art. 1. el Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo de reunirse pacíficamente y para pedir - al gobierno la reparación de agravios"*.

---

<sup>2</sup>.-Ibidem.

Como se observa, dentro de este artículo, que representa la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, se encuentran inscritas y englobadas las garantías a la libertad religiosa, a la libre expresión de las ideas en forma oral y en forma escrita, a la libertad de reunión y a la libertad de exigir al gobierno el pago de una indemnización por los agravios que haya ocasionado a una persona en lo individual, de esos derechos, los tres primeros son previstos en la constitución mexicana, en tanto que el último lo regula el código civil federal; debiendo considerarse en consecuencia que conforme al artículo uno de las enmiendas, en Estados Unidos de América no existe una religión oficial.<sup>3</sup>

En los años posteriores y en la sofisticación y evolución de los sistemas políticos de los estados modernos, los Estados Unidos de Norte América se proclama como uno de los países que hace del derecho a la información, parte de su estructura jurídica mediante la cual reivindica la democracia como sistema de gobierno, y que cuenta con una ley de libertad de información, cuyo fundamento legal se localiza como se mencionó en la primera enmienda constitucional. Esta ley establece las bases para que el público tenga acceso a las fuentes de información de los Órganos Estatales, pues dispone en el inciso 9 c) que *"esta sección no autoriza retener información o limitar la disponibilidad de registros al público, excepto cuando específicamente se siga eso en esta sección"*.

Los límites al derecho a la información están previstos, entre otros, cuando, *"4. sean secretos de fabricación o comerciales o información financiera obtenida de una persona, que sea privilegiada o confidencial; 5. sean memorándums o cartas interagencia o intragencias que por ley no debe conocer nadie más que no sea una oficina que colitigue con la oficina; 6. sean archivos de personal y médicos y otros similares cuya revelación constituiría una invasión injustificada de la privacidad personal"*<sup>4</sup>, ya el artículo 16 de nuestra Constitución prevé que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa

---

<sup>3</sup>.-Vid Del Castillo, Alberto, Op. Cit. Pp. 229.

<sup>4</sup>.-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 44.

legal del procedimiento”. -etc-, señalando el presente artículo la garantía de legalidad del debido proceso legal.

## **2.2.- Francia**

Quizá, y sólo quizá, el espíritu del contenido de los artículos 10º y 11º de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, como ya se ha señalado; sea en parte el inicio del distencionamiento del problema social que ya se venía gestando con anterioridad, en el sentido de que los gobiernos absolutistas, no daban ninguna garantía jurídica de libertad del pensamiento, y mucho menos libertad de prensa, en donde el derecho a la información, era una connotación, impensable.

De esta manera, la Asamblea Nacional, constituida por representantes del pueblo francés, considerando la falta de atención y de ignorancia hacia los derechos del hombre, y expuso en una solemne declaración como ya lo sabemos, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre para que estuvieran siempre presentes entre los miembros del poder legislativo y ejecutivo para defenderlos, respetarlos y para mantener la Constitución y la felicidad de todos los hombres.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara en presencia y bajo los auspicios del ser supremo, decía, los derechos siguientes del Hombre y del Ciudadano, y sólo a manera de ejemplo, se citan estos ordenamientos, con la finalidad de ejemplificar la esencia de lo que se pretendió desde aquellos años, regular, así *el artículo 10º, dispuso que “nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún las religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley”*. y en este mismo rubro, *el artículo 11º señala que “la libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre, todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”*<sup>5</sup>, en este sentido, y para robustecer y tratar de entender el porqué de estos supuestos jurídicos fueron insertados en

---

<sup>5</sup>.- Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Op. Cit.

tal declaración, y que a querer o no, moldearon al poder de ese momento histórico.

Por otra parte, en un estudio que hace Omar Guerrero, señala que *Donato concibe al Estado como una gran máquina que se mueve con base en resortes, como en la mecánica. Las leyes, decretos y ordenanzas son como muelles que aceleran o retardan su movimiento para mantenerse en perfecto equilibrio, de modo que toca a las máximas singulares, con base en la máxima general, servir de unión de todo el mecanismo dándole el orden necesario para su conservación y desarrollo.*<sup>6</sup>, así, estos articulados, de algún modo fueron los inspiradores para que en el derecho comparado, nuestro país los retomara, ya que los constituyentes, y propiamente el poder constituyente de 1917, fue quien consagró los derechos públicos subjetivos y garantías sociales de la libertad al derecho de expresión, derecho a la información y de imprenta en México, que actualmente nos rige. (artículos 6º y 7º constitucionales), y que de algún modo, en las anteriores constituciones como la de 1857, ya se venían produciendo algunos de estos supuestos con sus variantes.

La Constitución Francesa prevé disposiciones que regulan el desarrollo del Estado. En 1958 se confirmó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, por lo que la misma impera en la actualidad. Algunos artículos que disponen reglas relativas a la libertad de expresión dentro de esa Constitución, son el "*Art. 2. –que señala que -Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. ella asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión, y respeta todas las creencias*"<sup>7</sup>. En este precepto se da una reglamentación a la *libertad religiosa*, previa declaratoria de que *Francia es un país laico*. a raíz de ese laicismo, en Francia no se proscribe religión alguna ni la práctica de los actos propios de ellas, como tampoco se hace una discriminación derivada de cuestiones religiosas, y

---

<sup>6</sup>.- Guerrero Orozco, Omar. Gestión y Política Pública, Vol. VI, No. 2, México, Segundo Semestre de 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas –CIDE-, Pp. 265

<sup>7</sup>.- Del Castillo del Valle, Alberto, Libertad de Expresar Ideas en México. Editorial Duero, S. A. de C. V., de Grupo Herrero. 1ª Edición 1995. Pp. 230.

que en México, también se ha adoptado una situación similar a partir de las reformas jurídicas a su Constitución – en los artículos 24 y 130-, y a la abrogación de las leyes que de ella emanaban y de la creación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, del 28 de enero de 1992, promulgada el 14 de julio del mismo año, mediante la cual, el Estado Mexicano, garantiza la libertad religiosa de la pluridiversidad de asociaciones religiosas que existen en nuestro país, así como de la publicación el jueves 6 de noviembre de 2003, de su correlativo reglamento en el Diario Oficial de la Federación. De esta forma, Francia también prevé un articulado en este ámbito, el cual expresa en su *"artículo 26 –que- ningún miembro del parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones"*<sup>8</sup>.

En diversas constituciones como la francesa, se otorga el derecho en favor de los legisladores, a efecto de no ser exigidos de responsabilidad penal, por las expresiones que externen durante el cumplimiento con sus funciones públicas; y en analogía a lo observado en nuestro país –México-, ya que nuestra Constitución, dispone que no haya sanción alguna a nuestros representantes populares por las expresiones que externen o propalen durante su encargo o período legislativo, y en similitud la Carta Magna Francesa dispone en su *"artículo 77... -que-, "todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cualesquiera que sean su origen, su raza y su religión. todos tienen los mismos deberes"*<sup>9</sup>. Se hace referencia a la *igualdad de todos los hombres en sociedad*, sin que haya distinción alguna derivada de sus creencias religiosas, o sea, de sus expresiones en esta materia. como se expresó, en Francia rige la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, por haberse confirmado en el año de 1958 en la propia Constitución, la cual fue adoptada en el referéndum del 28 de Septiembre de 1958 y promulgada el 4 de octubre del mismo año, bajo el siguiente texto: "preámbulo: -"El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de la Soberanía Nacional tal como fueron definidos por la declaración de 1789, confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946".

---

<sup>8</sup>.-Ibidem.

<sup>9</sup>.-Ibidem, Pp. 231.

De esta forma, la famosa y bicentenaria Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, es letra vigente en Francia y de ella se desprenden las siguientes disposiciones: *"Art. 10º.- nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun las religiosas, con tal de que su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley"* <sup>10</sup>. Dentro de este primer artículo que se cita de la Declaración Francesa, se encuentra una protección a la *libertad de expresión de las ideas en general, y en particular a la materia religiosa*. efectivamente, el precepto en estudio sostiene que a ninguna persona se molestará por sus opiniones, limitándose esta libertad al hecho de que las mismas no vayan en contra del orden público, situación que es similar a lo establecido por el artículo 6º de nuestra constitución mexicana. Robusteciendo y cumplimentando la anterior disposición, dicha declaración prevé lo siguiente: *"Art. 11.- La libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir, e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley."* <sup>11</sup>

Como se aprecia de la lectura de este precepto, todos los individuos tienen la libertad, protegida por la ley, de exponer sus ideas, dándosele a esta libertad la calidad de uno de los derechos *"más preciosos del hombre"*. con fundamento en este artículo, todos los individuos pueden exponer sus ideas en forma oral o hablada, así como por escrito, sin que se les exija responsabilidad por ello, salvo que se abuse de dicho derecho, determinándose cuándo se incurre en ese abuso dentro de la ley secundaria; y que este marco jurídico fundamental de Francia es o tiene gran homogeneidad con el mexicano, ya que por lo que hace a la ley fundamental, los artículos 6º y 7º de la carta fundamental mexicana, regulan de forma general el derecho a la libre expresión de las ideas, del derecho a la información y del derecho de prensa, en las reglamentaciones secundarias como la Ley Federal de Radio y Televisión, que en el mes de abril de 2006 fue

---

<sup>10</sup>.-Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos, -Editorial -SISTA-, 2002.

<sup>11</sup>.-Ibidem.

reformada, de la Ley de Imprenta y la aprobada y en vigor, (2003), Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; son las que prevén los casos concretos a seguir en esta materia <sup>12</sup>.

### **2.3-América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Perú)**

Es importante señalar que el derecho de acceso a la información pública gubernamental se ha extendido por todo el mundo, y América Latina no es la excepción, ya que la gran mayoría de los países del orbe han incluido en sus constituciones este derecho, por lo que a continuación se citan sólo algunos de los países que cuentan con este derecho en su máximo ordenamiento jurídico, o sea en su constitución, donde México tiene por su puesto un lugar en este rubro desde hace poco más de veinticinco años.

“ **Brasil** en su artículo 5º Constitucional señala que *todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos: Fracción XIV.- Queda garantizado a todos el acceso a la información y salvaguardando el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional.*

*Fracción XXXIII.- Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular, o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.*

La Constitución **Colombiana** prevé en su artículo 15º que *todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado*

---

<sup>12</sup>.-Cfr. Vid. Datos analizados de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial –SISTA-, 2005 y Artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Así mismo, el artículo 74 de la misma Constitución señala que todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.*

**Costa Rica** en su artículo 30 constitucional expresa que se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

Por su parte, **Ecuador** contempla que los derechos y garantías señalados en esa Constitución y en los instrumentos internacionales, no excluyen otros que se deriven de la naturaleza de la persona y que son necesarios para su pleno desenvolvimiento moral y material. (Artículo 19 de su Constitución).

Así también en su artículo 23 Constitucional expresa que sin perjuicio de los derechos establecidos en esa Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes:

*-Apartado- 7º .- El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.*

**Guatemala** dispone que todos los actos de la Administración Pública son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia. (artículo 30 Constitucional).

Así también tenemos en su correlativo artículo 31 constitucional que *toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.*

**México.** El artículo 6º de nuestra Carta Magna dispone que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Adición que tuvo lugar en el año de 1977.

**Perú.** El artículo 2º de su Constitución señala que toda persona tiene derecho:

5).- A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del fiscal de la nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a la ley y siempre que se refieran al caso investigado.

6).- A que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar.<sup>13</sup>

Conceptos jurídicos que de alguna manera homologan el espíritu de regulación del derecho de acceso a la información pública gubernamental y su consecuente prevención y regulación a los datos personales y del interés gubernamental por la protección de esta garantía social.

---

<sup>13</sup>.-Villanueva, Ernesto, Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Pp. XXXVII

## Capítulo III

### El Derecho a la Información Pública en México

La evolución histórica del derecho a la información y del acceso a la información pública gubernamental es el tema que estudia el presente capítulo, pasando por los pasajes históricos de la revolución mexicana, y recorriendo la década de los 70 donde no existía competencia real en procesos electorales y que provocaron modificaciones a la Constitución de 1917 en materia electoral y en consecuencia a la libertad de expresión que concluyeron en la adición al último supuesto jurídico del artículo 6º Constitucional que ordena que el derecho a la información será garantizado por el Estado, circunstancia que permite que veinticinco años después se materialice parte del espíritu de esta garantía social mediante la promulgación de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental y de la Institución garante de proporcionar la información en poder del gobierno, creando así al Instituto Federal de Acceso a la Información.

#### **3.1.- La Revolución Mexicana y los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

Porfirio Díaz gobernó México desde 1876 hasta 1911, exceptuando el periodo de 1880 a 1884, cuando nominalmente el poder estuvo en manos de uno de sus colaboradores. Bajo este periodo, conocido como porfiriato, se dieron importantes avances en el desarrollo económico y comercial: nuevas plantas industriales, extensión de las vías de ferrocarril, obras públicas, mejoramiento de puertos y construcción de edificios públicos. Muchas de las nuevas empresas fueron financiadas y manejadas por extranjeros, ya que otorgó concesiones al capital francés, estadounidense e inglés que llegó a acaparar casi la totalidad de la minería, el petróleo y los ferrocarriles, entre otros sectores, sin permitir que los trabajadores mexicanos ocuparan puestos de responsabilidad. Esto contribuyó al descontento de las clases desfavorecidas que, ahogadas en deudas, soportaban malos tratos, despidos injustificados, largas jornadas de trabajo y explotación.

Además, Porfirio Díaz favoreció a los ricos terratenientes de los grandes estados, incrementando sus propiedades por medio de la asignación de terrenos comunales que pertenecían a los indígenas que quedaron en precarias condiciones, trabajando como peones en los latifundios. El dictador desatendió la educación popular y favoreció a la Iglesia, prestando poca atención a la política de secularización de 1859. El descontento y el espíritu de rebelión se extendieron por todo el país, con brotes que fueron reprimidos violentamente, como los de los indígenas yaquis y mayos, despojados de sus tierras, y las huelgas de 1906 y 1907 de los obreros de Río Blanco y Cananea.

En 1908, debido a ese descontento, Díaz anunció que recibiría con gusto un candidato opositor para las elecciones de 1910, a fin de demostrar su respeto por la democracia. El candidato propuesto por el grupo liberal fue Francisco Ignacio Madero. La influencia de Madero aumentó y, a pesar de que estuvo un tiempo encarcelado, el dirigente liberal se volvió cada vez más activo. Después de que Díaz fuera reelegido en 1910, Madero fue reconocido como el líder de la revolución popular. Díaz fue obligado a renunciar en 1911 e inmediatamente después abandonó México.

“La Revolución Madero fue elegido presidente en 1911, pero no fue lo suficientemente enérgico para terminar la contienda política y militar. Otros líderes rebeldes, particularmente Emiliano Zapata y Francisco Villa, se negaron a someterse a la autoridad presidencial, y el embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, le retiró su apoyo cuando vio que no era posible la negociación, optando por respaldar a sus opositores. Victoriano Huerta, jefe del ejército de Madero, conspiró con los líderes rebeldes del régimen anterior y en 1913 se apoderó del control de la capital. Huerta se convirtió en dictador y, cuatro días después de asumir el poder, Madero fue asesinado.

Comenzaron nuevas rebeliones armadas bajo los mandos de Zapata, Villa y Venustiano Carranza, y Huerta renunció en 1914. Carranza tomó el poder ese mismo año y Villa al momento le declaró la guerra. Además de las ambiciones de

los líderes militares rivales, se sumó a la confusión la intervención de algunos gobiernos extranjeros velando por la protección de los intereses de sus nacionales. En 1915 una comisión representada por ocho países de América Latina y Estados Unidos reconoció a Carranza como la autoridad legal en México. Los líderes rebeldes, con excepción de Villa, depusieron las armas. Éste perdió la ayuda del gobierno de Estados Unidos, que le suspendió el envío de armas. En respuesta, Villa asesinó a 16 estadounidenses en 1916 e invadió Columbus, Nuevo México, donde dio muerte a otra decena de personas, pero finalmente en julio de 1923 Francisco Villa fue asesinado.

La nueva Constitución de 1917 propició la formulación de un código laboral, prohibió la reelección presidencial y restableció los terrenos comunales a los indígenas. Muchas de las condiciones de la negociación para el bienestar social y laboral fueron muy avanzadas y radicales para su época. Algunas de las más drásticas estaban encaminadas a frenar la injerencia extranjera en las propiedades mineras y de la tierra.

Carranza fue elegido presidente constitucional en 1917, pero el malestar continuaba. A pesar de que no había puesto en vigor muchos de los preceptos constitucionales, disgustó a las compañías petroleras extranjeras debido a la nueva reglamentación, según la cual el petróleo era un recurso nacional inalienable, y a la imposición de un gravamen a los territorios y contratos petroleros anteriores al 1 de mayo de 1917. En 1920, tres de los principales generales, Plutarco Elías Calles, Álvaro Obregón y Adolfo de la Huerta, se rebelaron contra Carranza, quien fue asesinado, y Obregón fue elegido presidente.

En 1923, cuando Obregón aceptó discutir y ajustarse a las demandas de las compañías petroleras estadounidenses, fue reconocido por el gobierno de este país. A finales de ese mismo año, Estados Unidos apoyó al régimen de Obregón durante una rebelión provocada por Huerta. En 1924 Calles fue elegido presidente y comenzó a aplicar reformas constitucionales, especialmente en materia agraria; también rehabilitó las finanzas mexicanas, instituyó un programa de educación y

arregló con éxito las disputas con las compañías petroleras extranjeras. Al llevar a cabo reformas religiosas, Calles provocó una gran oposición. La Iglesia se negó a reconocer las condiciones de la secularización y las relaciones entre la Iglesia y el Estado se volvieron muy tensas hasta que desembocaron en la llamada Guerra Cristera (1926-1929), lucha en la cual, con métodos de guerrilla, los cristeros, defensores de las instituciones religiosas, atacaron pueblos, haciendas, ferrocarriles y escuelas laicas.

Obregón fue reelegido presidente en 1928, pero fue asesinado meses más tarde por un fanático religioso. La presidencia provisional fue concedida por el Congreso a Emilio Portes Gil. No obstante, la influencia de Calles permanecía como principal fuerza política. Abelardo Rodríguez, socio de Calles, ocupó la presidencia de forma provisional en 1932. Ese mismo año, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el partido del gobierno, proyectó un programa de seis años para un “sistema económico cooperativo tendente hacia el socialismo”, incluyendo una ley laboral, obras públicas, repartición de la tierra y el embargo de los terrenos petroleros de posesión extranjera. El programa del PNR fue puesto en marcha en 1934 con la elección de Lázaro Cárdenas como presidente. Cárdenas hizo hincapié en las reformas agrarias, el bienestar social y la educación. En 1936 fue aprobada una ley de expropiación que permitía al gobierno expropiar la propiedad privada siempre que fuera necesario para el bienestar público y social. La empresa de ferrocarriles de México se nacionalizó en 1937, así como los derechos sobre el subsuelo de las compañías petroleras.<sup>1</sup>

En este orden de ideas, los derechos de expresión, de información y de imprenta, son derechos connaturales al hombre, que a lo largo de su historia se ha dejado reminiscencia de las pretensiones o regulaciones a estos derechos, ya que hablar de estos, implica cierto grado de complejidad, pero para el caso mexicano, se encuentran regulados Constitucionalmente de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup>- Véase Historia General de México, Editorial Harla y El Colegio de México. Tomo I y II. México 1987. Historia mínima de México. El Colegio de México. 12ª reimpresión, 2002.

## **Artículo 6° Constitucional.**

Garantizar la libertad de expresión y la de información significa que las personas pueden expresar sus ideas con libertad, siempre y cuando no se dañe o perjudique a la sociedad en general o a las personas de manera particular; al mismo tiempo el individuo tiene derecho a estar enterado de todos los pormenores que suceden en la colectividad y no se considera correcto ocultar la verdad de algunos hechos de interés público y generales para esa colectividad de personas que habitan un determinado lugar que esta regido por leyes. Esta libertad de expresión permite que las personas manifiesten ideas contrarias a las de la autoridad o del común de la población, pero no autoriza a alterar el orden por medios violentos ni a invitar a la rebelión para cambiar sistemas de gobiernos debidamente legitimados por la sociedad mediante procesos electorales y los órganos de gobierno erigidos para tales fines o propósitos.

El primer antecedente de la libertad de expresión en México se remonta al artículo 40 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, que establecía *“la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”*.

Fue reconocido este derecho fundamental con diferencias de matices y alcances, ya que según —se trata de un gobierno liberal o de uno conservador—por diversos ordenamientos legales, que si bien carecieron de eficacia en algunos casos, y en otros su ámbito temporal de validez fue sumamente restringido, poseen un importante valor doctrinal, razón por la que se citan las diferentes posturas al respecto:

“A):\_ Reglamento Adicional para la Libertad de Imprenta: Artículo 1°.- Se declaran por bases fundamentales del Imperio: Tercera.- La estrecha unión de todos los actuales ciudadanos del imperio, o perfecta igualdad de derechos, goces

y opiniones, ya hayan nacido en él, o ya del otro lado de los mares”.<sup>2)</sup>, aprobado por la Soberana Junta Provisional Gubernativa, en la Ciudad de México el 13 de diciembre de 1821.

“B).- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano: Artículo 17.- Nada más conforme a los derechos del hombre, que la libertad de pensar y manifestar sus ideas: por tanto, así se debe hacer un racional sacrificio de esta facultad, no atacando directa ni indirectamente, ni haciendo sin previa censura, uso de la pluma en materias de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del emperador, independencia y unión, como principios fundamentales, admitidos y jurados por toda la nación desde el pronunciamiento del plan de Iguala, así también en todo lo demás, el gobierno debe proteger y protegerá sin excepción la libertad de pensar, escribir y expresar por la imprenta cualquiera conceptos o dictámenes, y empeña todo su poder y celo en alejar cuantos impedimentos puedan ofender este derecho que mira como sagrado”.<sup>3)</sup>, suscrito en la Ciudad de México el 18 de Diciembre de 1822.

“C).- Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana. Base Primera (...). Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes. Sus derechos son: 1º.- El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otro”.<sup>4)</sup>, fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823.

D).- Programa de la Administración del Gobierno de Valentín Gómez Farías: “Punto: primero.- El programa de la administración de Gómez Farías es el que abraza los principios siguientes: Libertad absoluta de opiniones y supresión de las leyes represivas de la prensa”

“E).- Primer Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1842: Artículo 7º.- La Constitución declara a todos los habitantes de la República

---

<sup>2)</sup>-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 13.

<sup>3)</sup>-Ibidem.

<sup>4)</sup>-Ibidem.

el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes: Fracción.- III).- Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga. Jamás podrá establecerse la censura, o calificación previa de los escritos, ni ponerse otras trabas a los escritores, editores o impresores, que las estrictamente necesarias para asegurarse de la responsabilidad de los escritores”<sup>5)</sup>, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

“F).- Voto Particular de la Minoría Constituyente de 1842: Artículo 5°.- La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:- n. La Libertad de las ideas está fuera del poder de la sociedad: su manifestación privada en el seno de la familia o de la amistad, no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial, y su exposición sólo será un delito en caso de que ataque los derechos de otro, o de provocación a algún crimen: la ley fijará terminantemente estos últimos casos”<sup>6)</sup>, dado en la ciudad de México el 26 del mes de agosto de 1842.

“G).- Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842: Artículo 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías: IX.- Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor les convenga.”<sup>7)</sup>, dado en la Ciudad de México el 2 de Noviembre de 1842.

“H).- Bases Orgánicas de 1843: Artículo 9°.- Derechos de los habitantes de la República: n. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o

---

<sup>5</sup>.-Ibidem, Pp. 14.

<sup>6</sup>.-Ibidem.

<sup>7</sup>.-Ibidem.

censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores”.<sup>8)</sup>, acordado por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de Diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el 14 del mismo mes y año.

“l).- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856: Artículo 35.- A nadie puede molestarte por sus opiniones; la exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen, de ofensa a los derechos de un tercero, o de perturbación del orden público. El ejercicio de la libertad de imprenta se arreglará a la ley vigente o a la que dicte el gobierno general”.<sup>9)</sup>. Dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Los debates más serios sobre la regulación constitucional de la libertad de expresión tuvieron lugar durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, en el cual fueron presentadas al Pleno dos propuestas alternativas a la que ofreció la Comisión redactora, que proponía el texto siguiente: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”

El criterio sustentado por el diputado J. Díaz González, respecto del texto de la Comisión Redactora era vago e impreciso, ya que como lo expresó, *“las palabras orden público son también demasiado vagas, de ellas puede abusarse horriblemente, y no hay que olvidar que el ministro que anunció en Francia, en 1830, que reinaba el orden público en Varsovia, anunciaba la destrucción y la ruina de esta desdichada ciudad. Cuando se forjan conspiraciones para satisfacer innobles venganzas, se invoca el orden público”*. Por esta razón el diputado Díaz González propuso el texto siguiente: *“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial, sino en el caso de que ataque los derechos*

---

<sup>8)</sup>-Ibidem.

<sup>9)</sup>-Ibidem.

de tercero y éste persiga en juicio al injuriante, se provoque algún delito o se excite a un motín o asonada.<sup>10)</sup>

Por su parte, el diputado Ignacio Ramírez, hizo lo propio al sugerir que el texto constitucional de que se trata, debía estar redactado de la manera siguiente: “La manifestación de las ideas por medio de signos, no puede ser objeto de ninguna inquisición, sino por medio de juicio en casos de injurias”. Finalmente, por 65 votos contra 30, se aprobó el texto del dictamen ofrecido por la Comisión Redactora”.<sup>11)</sup>

Durante el Congreso Constituyente de 1917, o sea, Sesenta años después, se retomó íntegramente el texto de la extinta Constitución de 1857, excepto lo relativo a la reforma concerniente al derecho a la información que salvaguarda el Estado, en virtud de haber sido publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre de 1977.

Y es así que en la décima sesión ordinaria del día 12 de diciembre de 1916, se leyó el siguiente proyecto de dictamen de la Comisión: *“Ciudadanos diputados: El artículo 6° del Proyecto de Constitución, relativo a la libertad de pensamiento, o más bien, de la externación del mismo, se ha tomado casi literalmente de la Constitución de 1857. Las razones que lo justifican son las mismas que se trajeron al debate en esa histórica Asamblea, lo cual exime a la comisión de la tarea de formular su opinión, pues le basta con remitirse a las crónicas de aquella época. Proponemos por tanto, se apruebe el siguiente artículo 6°.- 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 crimen o delito, o perturbe el orden público”.*<sup>12)</sup>

En la decimocuarta sesión del 15 de diciembre de 1916, el proyecto fue aprobado por 168 votos a favor y uno en contra. Cabe señalar que en la 61 sesión del 25 de

---

<sup>10</sup>.-Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Constituyente de 1856-1857, T. I, Pp. 136-137 (Crónica de la Sesión correspondiente del 25 de julio de 1856)

<sup>11</sup>.-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 15.

<sup>12</sup>.-Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, T. I; Pp. 555-561.

enero de 1917, el presidente de la Comisión de estilo presentó la siguiente aclaración:

El artículo 6° decía: (...), los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito (...), tuvimos a bien quitar la palabra *crimen*, porque la palabra genérica *delito* basta en este caso, es cuestión de grado, y la palabra delito puede comprender diversas gradaciones más o menos intensas, de mayor o menor gravedad; basta, pues, la palabra delito que abarca a las dos. Esta corrección fue aprobada; así, el artículo 6° de la *Constitución* vigente reza: “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***”<sup>13)</sup>

Ignacio Burgoa Orihuela plantea que por *inquisición* “se entiende toda averiguación practicada con un determinado fin, el cual consiste, en el caso de esta garantía, en establecer cierta responsabilidad y en aplicar la sanción que a ésta corresponda”.<sup>14)</sup> De esta forma y de acuerdo con el contenido normativo del artículo mencionado ningún juez o autoridad administrativa puede restringir el ejercicio de la libertad de expresión, con excepción de ciertas hipótesis normativas tales como:

- a).- El ataque a la moral,
- b).- El ataque a los derechos de tercero,
- c).- La comisión de un delito,
- d).- y La perturbación del orden público.

Evidentemente se trata de limitaciones a posteriori, pues como lo afirma el jurista Juventino V. Castro: “primero debe *producirse* la conducta-- o la tentativa legalmente definida--, y después sancionarla, si dentro de ese proceso, en el cual el acusado podrá ejercer sus derechos fundamentales de defensa, aportación de probanzas, alegaciones y otros más, aparece plenamente comprobada la responsabilidad, que amerita la sanción prevista en la ley. Y por supuesto, *in*

---

<sup>13</sup>.-Las cursivas se adicionaron el 6 de diciembre de 1977.

<sup>14</sup>.-Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 1992. Pp. 350.

*dubio pro reo*: ¡No es posible concluir, seriamente, que nuestra Ley Fundamental - ¡protectora del individuo!-, podría variar todos estos principios que pertenecen a la cultura de la humanidad, estableciendo que una persona, antes de manifestar sus ideas, si éstas ponen en predicamento a la moral - ¿de quién? -, a los derechos de tercero, o a la paz o el orden público, debe pasar por la censura del Estado”<sup>15)</sup>

Debe advertirse que las restricciones constitucionales al ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 6° Constitucional pueden convertirse en verdaderos límites que en ocasiones podrían hacer nugatorio este derecho, debido a la ausencia de definiciones conceptuales sobre tales tópicos, como algunos estudios lo han puesto de manifiesto.

La Ley de Imprenta aporta referencias sobre el particular que valdría la pena identificar; sin embargo, hay que precisar que se trata de una percepción extemporánea y, por ende, conservadora, pero que trata de contener a estos supuestos jurídicos en concreto, ya que por ejemplo, el artículo 2° de la mencionada Ley de Imprenta establece las hipótesis normativas constitutivas del ataque a la moral, al señalar que

*“Artículo 2°.- Constituye un ataque a la moral: I.- Toda manifestación de palabra, por escrito o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellos o de sus autores.*

*II.- Toda manifestación verificada con discursos, gritos, cantos, exhibiciones o representaciones o por cualquier otro medio de los enumerados en la fracción I del artículo 2°, con la cual se ultraje u ofenda públicamente al pudor, a la decencia o a las buenas costumbres, o se excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos o impúdicos, teniéndose como tales, todos aquellos que, en el concepto público, estén calificados de contrarios al pudor.*

---

<sup>15</sup>.-V. Castro, Juventino, Op. Cit. Pp. 109-110.

*III.- Toda distribución, venta o exposición al público de cualquier manera que se haga, de escritos, folletos, impresos, canciones, grabados, libros, imágenes, anuncios, tarjetas u otros papeles o figuras, pinturas, dibujos o litografiados de carácter obsceno o que representen actos lúbricos”<sup>16)</sup>*

En contraposición y como lo expresa el autor Ernesto Villanueva que “paradójicamente, las propuestas de Ley Orgánica de la Prensa, presentadas durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, contenían una definición de moral pública más precisa. En efecto, la iniciativa presentada por el diputado Francisco Zarco en la sesión correspondiente al 13 de enero de 1857, establecía en el artículo 4° que: “*se falta a la moral, defendiendo o aconsejando los vicios o delitos*”.<sup>17)</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial sostiene el criterio respecto al término de “Buenas Costumbres y Moral Pública”, en los siguientes términos:

*“Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y moral pública, según sea el ambiente o grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en materia de moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entiende por obsceno y ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas. Es el concepto medio moral el que debe servir de norma y guía al juez en la decisión de estos problemas jurídicos y no existe, en tan delicada cuestión, un medio técnico preciso que lleve a resolver, sin posibilidad de error, lo que legalmente debe conceptuarse como obsceno.*

---

<sup>16</sup>.-Ley de Imprenta. Decreto número 24, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Abril de 1917; expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza; y que es reglamentaria de los artículos 6° y 7° constitucionales.

<sup>17</sup>.-Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, Imprenta de Ignacio Cumplido, Tomo II, México, 1857, Pp. 783.

*Por tanto, no es la opinión de unos peritos, que no los puede haber en esta materia, la que debe servir de sostén a un fallo judicial, ni es la simple interpretación lexicológica, el único medio de que se puede disponer para llegar a una conclusión; debe acudirse a la vez, a la interpretación jurídica de las expresiones usadas por el legislador y a la doctrina como auxiliares en el ejercicio del arbitrio judicial que la ley otorga a los jueces y tribunales.*

*En suma, a pesar de que no existe una base o punto de partida invariable para juzgar en un momento dado, sobre lo que es moral o inmoral, contrario a las buenas costumbres o afín a ellas, si se cuenta con un procedimiento apropiado para aplicar la ley y satisfacer el propósito que ha presidido la institución de esta clase de delitos. Esto no significa que se atribuya a los jueces una facultad omnímoda y arbitraria. Como toda función judicial, la de aplicar las penas debe sujetarse a determinadas reglas y el juzgador no debe perder de vista que sus decisiones se han de pronunciar de acuerdo con el principio ya enumerado de la moralidad media que impera en un momento en la sociedad y en relación con las constancias de autos, pues de otra manera incurriría en violaciones de garantías constitucionales en perjuicio del acusado”.*<sup>18)</sup>

De la misma manera, el Orden y la Paz Pública son expuestos autoritariamente en la Ley de Imprenta, como se desprende del artículo 3° que integra los supuestos que actualizan la figura de ataque al orden o a la Paz Pública, al señalar lo siguiente:

*Artículo 3° .- Constituye un ataque al orden o a la paz pública: I.- Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematografía, grabado o de cualquiera otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país o con los que se injurie a la Nación Mexicana o a las entidades políticas que la forman;*

---

<sup>18</sup>.-Semanario Judicial de la Federación, Primera Época, Tomo LVI, Pp. 133.

II.- Toda manifestación o expresión hecha públicamente por cualquiera de los medios de que habla la fracción anterior, con la que se aconseje, excite o provoque directa o indirectamente al Ejército a la desobediencia, a la rebelión, a la dispersión de sus miembros o a la falta de otro u otros de sus deberes; se aconseje, provoque o excite directamente al público en general, a la anarquía, al motín, sedición o rebelión o a la desobediencia de las leyes o de los mandatos legítimos de la autoridad; se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquéllos y ésta, con motivo de sus funciones; se injurie a las naciones amigas, a los soberanos o jefes de ellas o a sus legítimos representantes en el país, o se aconseje, excite o provoque a la comisión de un delito determinado,

III.- La publicación o propagación de noticias falsas o adulteradas sobre acontecimientos de actualidad, capaces de perturbar la paz o la tranquilidad de la República o en alguna parte de ella, o de causar el alza o baja de los precios de las mercancías o de lastimar el crédito de la Nación o de algún Estado o Municipio, o de los bancos legalmente constituidos,

*IV.- toda publicación prohibida por la ley o por la autoridad, por causa de interés público o hecha antes de que la ley permita darla a conocer al público”<sup>19)</sup>*

“También al definir el término *Orden Público*, era más precisa la propuesta del diputado Francisco Zarco, al argumentar éste en el artículo 5° que “Se ataca al Orden Público, siempre que se excita a los ciudadanos a desobedecer las leyes o a las autoridades legítimas o a hacer fuerza contra ellas”, --loc. Cit.—“<sup>20)</sup>, en la vida cotidiana o en la vida social del país, algunos líderes de las comunidades, se expresan por invitar a sus seguidores a la desobediencia civil, y en contra de los actos de autoridad, ejemplo de ello, lo observamos en los primeros hechos ocurridos en el pueblo de San Salvador Aténco, municipio del Estado de México;

---

<sup>19</sup>.-Artículo 3°, de la Ley de Imprenta, Op. Cit.

<sup>20</sup>.-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 18.

en el cual, se propuso la construcción del aeropuerto internacional de la zona metropolitana de la ciudad de México y la negativa de la ciudadanía al respecto, provocó el desorden social que vimos, y que en estricto sentido, se cometieron un sin número de delitos que a querer o no, transgredieron el orden social, Constitucional y de la Ley de Imprenta, atento a lo que en estas disposiciones jurídicas ordenan.

### **Artículo 7° Constitucional.**

La libertad de Imprenta está vinculada a la de expresión y ambas forman las bases para la libre comunicación de las ideas; la de imprenta, se manifiesta en esta disposición dentro del contexto que predominaba en la época en que se redactó la Constitución vigente de 1917 y cuyo principal medio para la comunicación eran los periódicos y revistas, en virtud de no existir como los conocemos ahora a la Radio y Televisión, y mucho menos lo que implica "Internet".

La evolución que se presenta en esta materia es notable, porque los sistemas para la comunicación han alcanzado un grado tecnológico nunca antes imaginado; la alta tecnología con que se elabora la prensa escrita, la radio, la televisión, los satélites espaciales, y ahora el llamado sistema electrónico *Internet*, así como otros medios de comunicación que constituyen mecanismos de divulgación que no están reglamentados en nuestra carta Magna.

Otro aspecto que también debe ser considerado es el de la posibilidad de respuesta cuando exista información equivocada o de la que crea problemas a la sociedad; el auditorio afectado es muy grande y difícil de que se le garantice la corrección del error, aprovechando el mismo canal de información.

La noción de libertad de información en México es relativamente nueva, por tanto, carece de uso en los pocos estudios doctrinarios que sobre la materia se han escrito en el país. En efecto, en sentido estricto, los textos constitucionales y legales de México en el transcurso de su historia no prevén en forma explícita el

concepto de libertad de información, sino que los derechos fundamentales que recogen han sido genéricamente incluidos en la frase de libertad de prensa.

El Jurista mexicano Juventino V. Castro plantea que *“nuestras disposiciones constitucionales ni precisan ni tienen en cuenta toda esta problemática <Macluhiana>, ya que fueron formuladas en un siglo que no concebía lo que ha ocurrido a la humanidad al elaborarse los medios modernos de comunicación, y ratificadas a principios de este siglo, muy similar en lo que toca al desconocimiento ya precisado. Pero ello no impide que debamos de examinar la fenomenología moderna, a la luz de los principios protectores y ordenadores de nuestra Ley Suprema, en la forma en que sus normas se encuentran enunciadas.”*

21)

Este hecho no implica, por supuesto, que la libertad de información no tenga asidero legal en el sistema jurídico mexicano; lo que sucede es que la fuente jurídica dimana implícitamente de la Constitución Política, (en la que cabe agregar que este ordenamiento jurídico vigente en México, data de 1917 y que el artículo 7° que protege la libertad de prensa, información o ambos, no ha sido reformado desde su origen, hasta este año 2002), y expresamente de los tratados internacionales firmados por el país –en particular la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos--, que en los términos del artículo 133 de la Constitución son parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal.

Por razones metodológicas es más conveniente utilizar el concepto de libertad de prensa al referirse a los antecedentes histórico-constitucionales de este derecho fundamental y dejar libertad de información para eludir el tiempo presente. *“Los orígenes de la libertad de prensa se remontan al Decreto sobre la Libertad Política de la Imprenta, dado por Fernando VII el 10 de noviembre de 1810, que prescribía:*

---

<sup>21</sup>.-V. Castro, Juventino, Op. Cit. Pp. 118.

*Preámbulo.- Atendiendo las cortes generales y extraordinarias a que la facultad individual de los ciudadanos de publicar sus pensamientos e ideas políticas es no sólo un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan, sino también un medio de ilustrar a la nación en general, y el único camino para llevar el conocimiento de la verdadera opinión pública han venido en decretar lo siguiente:*

*Artículo I.- Todos los cuerpos y personas particulares, de cualquiera condición y estado que sean, tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresarán en el presente decreto.*

*Artículo II.- Por tanto quedan abolidos todos los actuales juzgados de Imprenta, y la censura de las obras políticas precedentes a su impresión.*

*Artículo III.- Los autores e impresores serán responsables respectivamente del abuso de esta libertad.*

*Artículo IV.- Los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres serán castigados con la pena de la ley, y las que aquí se señalan*

*Artículo V.- Los jueces y tribunales respectivos entenderán en la averiguación, calificación y castigo de los delitos que se cometan por el abuso de la libertad de imprenta, arreglándose a lo dispuesto por las leyes y en este reglamento.*

*Artículo VI.- Todos los escritos sobre materias de religión quedan sujetos a la previa censura de los ordinarios eclesiásticos, según lo establecido en el Concilio de Trento.”<sup>22)</sup>*

Como se observa, existe desde esa época la noción y protección de la Libertad de Imprenta pero con sus respectivas restricciones como la del ejercicio del culto religioso que era supervisado por la propia Iglesia Católica como la única detentadora de la verdad y libertad religiosa, en donde era impensable adoptar

---

<sup>22</sup>.-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 24.

otra postura religiosa. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en 1814, y sancionado en Apatzingán.

Artículo 40.- (...), la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos. Artículo 119.- Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente: Proteger la libertad política de imprenta.”<sup>23)</sup>

“Reglamento Adicional para la Libertad de Imprenta, de 1821: *Preámbulo*.- La ignorancia en que pueden haber estado algunos escritores de que tenga ya Constitución el imperio y en ella bases fundamentales y la morosa lentitud con que se ha procedido de algunos escritos denunciados cuyos autores aún no han sufrido el castigo que la ley les señala, han sido las causas principales del abuso escandaloso, y sensible que hasta aquí han hecho algunos de la preciosa libertad de escribir. La soberana Junta Provisional Gubernativa, para remover las dos causas, abreviar y facilitar los trámites de los juicios sobre avisos de la libertad de imprenta, con el objeto de que el pronto castigo del culpado retraiga de incitarle a los que no contiene el amor al orden y a su patria, decreta el siguiente reglamento adicional para la libertad de imprenta:

Artículo 1º.- Se declaran por bases fundamentales del imperio: Primera.- La unidad de la religión católica apostólica romana, sin tolerancia de otra alguna.

Segunda.- La independencia de la antigua España, y de otras cualesquiera naciones.

Tercera.- La estrecha unión de todos los actuales ciudadanos del imperio, o perfecta igualdad de derechos, goces y opiniones, ya hayan nacido en él o ya del otro lado de los mares.

Cuarta.- La monarquía hereditaria constitucional moderada para la que cuidaron de hacer llamamientos el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba.

Quinta.- El gobierno representativo.

---

<sup>23</sup>.-Ibidem.

Sexta.- La división de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los congresos, juntas, personas y tribunales que indica el artículo catorce del Tratado de Córdoba, y explicará más extensamente la Constitución del Imperio.

Artículo 2°.- Los impresos acatarán estas bases directamente cuando de intento traten de persuadir, que no deben sustituir ni observarse, ya sea éste el fin principal de todo el escrito, o ya se haga incidentemente; cuando las zahieran, o satiricen su observancia; cuando proclamen otras, como preferentes o mejores, no en lo especulativo y general, sino para el imperio en su estado actual. Entre los modos indirectos de atacarlas se refutaría por uno de los principales el de divulgar, o recordar especies capaces, según ha acreditado la experiencia, de indisponer fuertemente los ánimos, sin otro objeto que hacer odiosa o menospreciable alguna clase de ciudadanos para con la otra a quien debe estar unida cordialmente con arreglo a la tercera garantía.

Artículo 3°.- El escritor o editor que atacase directamente en su impreso cualquiera de las seis bases declaradas fundamentales en el artículo 1°, será juzgado con total arreglo a la ley del 12 de noviembre de 1820 sobre la Libertad de Imprenta. Si el escrito se declarase subversivo en primer grado, se castigará con seis años de prisión; si en segundo, con cuatro, y si en tercero, con dos; perdiendo además sus honores y destinos, sean éstos de la clase eclesiástica o de la secular; y a esto sólo quedará reducido el artículo 19 de la citada Ley de Libertad de Imprenta por la consideración que merece a la junta el estado eclesiástico, que cuyos individuos debe prometerse apoyen con sus escritos nuestras leyes fundamentales lejos de tratar de destruirlas.

Artículo 4°.- El autor o editor que atacase indirectamente las mencionadas bases, será también juzgado con total arreglo a la mencionada ley de libertad de imprenta, y según fuera el grado de culpa, se le condenará a prisión por la mitad del tiempo que a dicho grado señala el artículo anterior.” <sup>24)</sup>

---

<sup>24)</sup> .-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 25.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 31 de enero de 1824 y en su artículo 13.- Pertenece al congreso general dar leyes y decretos: IV.- Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la federación. Artículo 31.- Todo habitante de la federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad de las leyes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de ese mismo año. En su artículo 50 señalaba: Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: III.- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación. 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.

Constitución Centralista de 1836, También llamada de las Siete Leyes Constitucionales fechada en la Ciudad de México el 29 de diciembre de ese mismo año; y su artículo 2° expresaba: Son derechos del mexicano: VII.- Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ello, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos delitos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia. (Primera Ley).

Dictamen del Supremo Poder Conservador, de 1839, --en su parte resolutive--, fechado en la Ciudad de México el 9 de noviembre del mismo año. El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara: 2ª.- Que se respetarán y

guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales de la actual Constitución, la libertad política de la imprenta.

Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, de 1836, y fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840. En el artículo 9°.- expresaba: Son derechos del mexicano: XVII. Que pueda imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia ni censura previa, bajo las restricciones y responsabilidad que prescriban las leyes.

a).- Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842: artículo 79.- Corresponde al Congreso Nacional: XXVII.- Proteger la Libertad Política de imprenta bajo las bases generales establecidas en esta Constitución, de manera que jamás pueda suspenderse su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los departamentos.

b).- Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842: Artículo 5°.- La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías: III.- La libertad de imprenta no tiene más límites que el respeto a la vida privada y a la moral. Jamás podrá establecerse la censura, ni exigirse fianza de los autores, editores o impresores, ni hacer que la responsabilidad pase a otro que al que firme el escrito, o al culpado de que esto no tenga responsable.

c).- Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842: Artículo 13.- La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías: X.- Jamás podrá establecerse la censura o calificación previa de los escritos, ni exigirse fianza a los autores, editores o impresores, ni ponerse otras trabas que las estrictamente necesarias para asegurarse de la responsabilidad de los escritores. Solamente se abusa de la libertad de imprenta, atacando (directamente) el dogma religioso o la moral pública. Estos abusos serán juzgados y castigados por jurados de imprenta, conforme a lo que dispongan las leyes.

Artículo 70.- Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional: XXV.- Proteger la libertad política de imprenta, bajo las bases generales establecidas en esta Constitución, de manera que jamás pueda impedirse su ejercicio.

d).- Acta Constitutiva y de Reformas de la Constitución Política, emitida en 1847 y adoptada por el congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de ese mismo año.

Artículo 26.- Ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza previa para el libre ejercicio de su arte, ni hacerles responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión.

Artículo 27.- Las leyes de que hablan los artículos 4º, 5º, y 18 de la presente Acta, la libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de origen.

e).- Decreto de Antonio López de Santa Anna de 1853, y acordado en la Ciudad de México el 25 de abril de ese mismo año, donde cabe señalar que este decreto representa el antecedente más autoritario y limitativo de la libertad de prensa que se haya registrado en la historia de México, ya que algunos artículos de ese decreto señalaban: Artículo 22.- Son abusos de imprenta los escritos subversivos, sediciosos, inmorales, injuriosos y calumniosos.

Artículo 23.- Son subversivos: I.- Los impresos contrarios a la religión católica, apostólica romana, en los que se haga mofa de sus dogmas, de su culto y del carácter sagrado de sus ministros, o aquellos en que se escriban contra la misma religión sátiras o invectivas.

II.- Los que ataquen o se dirijan a destruir las bases para la administración de la República.

III.- Los que ataquen al supremo gobierno, o a sus facultades y a los actos que ejerzan en virtud de ellas.

IV.- Los que insulten el decoro del gobierno supremo, del consejo, o de cualquier autoridad superior o inferior, ya sea general o particular de la República, atacando las personas de las que la ejerzan, con dicterios, revelación de hechos de la vida privada, o imputaciones ofensivas, aunque los escritos se disfracen con sátiras, invectivas, alusiones y demás medios de que habla el artículo 28.

Artículo 24.- Son sediciosos:

I.- Los impresos que publiquen o reproduzcan máximas doctrinas o noticias falsas que tiendan a trastornar el orden o a turbar la tranquilidad pública.

II.- Los que de cualquier manera inciten a la desobediencia a las leyes o a las autoridades.

Artículo 25.- Son inmorales: Los impresos contrarios a la decencia pública o a las buenas costumbres.

Artículo 26.- Son injuriosos: Los que contienen dicterios por revelación de hechos de la vida privada o imputaciones de defectos de alguna persona particular o corporación, que mancillen su buena reputación.

Artículo 27.- Son impresos calumniosos: El pensamiento de la reacción mexicana. Los que agravian a persona o corporación, imputándoles algún hecho o algún defecto falso y ofensivo.

Artículo 28.- Son injuriosos y calumniosos los escritos aunque se disfracen con sátiras, invectivas, alusiones, alegorías, caricaturas, anagramas o nombres supuestos.

Artículo 42.- Un periódico podrá ser suprimido por medida de seguridad general por un decreto de parte de la República.

Artículo 43.- Ningún cartel, manuscrito, litografiado, o de cualquier modo que sea, podrá fijarse en los lugares públicos sin permiso de la autoridad. Se exceptuarán los edictos y anuncios oficiales.

Articulado que era lógico pensarlo así, ya que en este período de inestabilidad política del gobierno encabezado por Antonio López de Santa Anna, tenía que prever lo necesario para que no lo denostaran por este medio de comunicación social -(Prensa Escrita)-.

f).- Ley de Imprenta de 1855, y sancionada el 28 de diciembre de ese mismo año: Artículo 1°.-Ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derechos para imprimirlos y circularlos sin necesidad de previa censura. No se exigirá fianzas a los autores, editores e impresores.

Artículo 2°.-En los delitos de imprenta no hay complicidad en los impresores, pero serán responsables si no se aseguran en la forma legal de la responsabilidad del escritor.

Artículo 3°.-Se abusa de la libertad de imprenta de los modos siguientes: I.- Publicando escritos en que se ataque de un modo directo la religión católica que profesa la nación, entendiéndose comprendidos en este abuso, los escarnios, sátiras e invectivas que se dirijan contra la misma religión.

II.- Publicando escritos que ataquen directamente la forma de gobierno Republicano representativo popular.

III.- Cuando se publican noticias falsas o alarmantes o máximas o doctrinas dirigidas a excitar a la rebelión o a la perturbación de la tranquilidad pública.

IV.- Incitando a desobedecer alguna ley o autoridad constituida o provocando a esta desobediencia con sátiras o invectivas o protestando contra la ley o los actos de la autoridad.

V.- Publicando escritos obscenos o contrarios a las buenas costumbres.

VI.- Escribiendo contra la vida privada.

Artículo 4º.- Los actos oficiales de funcionarios son censurables; más nunca sus personas. Será, pues, abuso de la libertad de imprenta la censura de las personas en cualquier caso, y la de los actos oficiales en el de hacerse en términos irrespetuosos o ridiculizando el acto.

*“No fue sino hasta con los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857, cuando el tema de la libertad de información fue motivo de una amplia discusión legislativa. La Comisión Redactora había propuesto el siguiente texto constitucional:*

*Artículo 14 del proyecto de Constitución declaraba: Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho”.*<sup>25</sup>

Francisco Zarco, diputado y periodista de ese momento histórico, quien a propósito de la redacción del artículo correspondiente a la libertad de información no dudó en efectuar una mordaz y clara radiografía del estado de cosas que guardaba la libertad de prensa en México en el siglo XIX, percepciones que, sin embargo, siguen reflejando hoy en día la realidad que vive el ejercicio periodístico del México del siglo XX y del XXI.

Expresó el periodista y diputado Francisco Zarco: *“Los ilustrados miembros de nuestra comisión de Constitución, que profesan principios tan progresistas y tan avanzados como los míos, sin quererlo, porque no lo pueden querer, dejan a la prensa expuesta a las mil vejaciones y arbitrariedades a que ha estado sujeta en nuestra patria. Triste y doloroso es decirlo, pero es la pura verdad: en México jamás ha habido libertad de imprenta; los gobiernos conservadores y los que se han llamado liberales, todos han tenido miedo a las ideas, todos han sofocado la*

---

<sup>25</sup>.-Villanueva, Ernesto, Op. Cit. Pp. 30.

*discusión todos han perseguido y martirizado el pensamiento (...)", Veamos cuáles son las restricciones que impone el artículo.*

*Después de descender a pormenores reglamentarios y que tocan a las leyes orgánicas o secundarias, establece como límites de la libertad de imprenta el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. A primera vista esto parece justo y racional; pero artículos semejantes hemos tenido en casi todas nuestras Constituciones.*

*De ellos se ha abusado escandalosamente, no ha habido libertad, y los jueces y los funcionarios todos se han convertido en perseguidores. ¡La vida privada!, todos deben respetar este santuario, pero cuando el escritor acusa a un ministro de haberse robado un millón de pesos al celebrar un contrato, cuando denuncia a un presidente de derrochar los fondos públicos, los fiscales y los jueces sostienen que cuando se trata de robo se ataca la vida privada, y el escritor sucumbe a la arbitrariedad.*

*¡La moral!. ¡Quien no respeta la moral!. ¡Qué hombre no la lleva escrita en el fondo de su corazón!. La calificación de actos o escritos inmorales, la hace la conciencia sin errar jamás, pero cuando hay un gobierno perseguidor, cuando hay jueces corrompidos y cuando el odio de partido quiere no sólo callar sino ultrajar a un escritor independiente, una máxima política, una alusión festiva, un pasaje jocoso de los que se llaman colorados, una burla inocente, una chanza sin consecuencia, se califican de escritos inmorales para echar sobre un hombre la mancha de libertino.*

*¡La paz pública!. Esto es lo mismo que el orden público; el orden público señores, es una frase que inspira horror (...). ¿Y cómo se ataca el orden público por medio de la imprenta?. Un gobierno que teme la discusión ve comprometida la paz y atacado el orden si se censuran los actos de los funcionarios, el examen de una ley compromete el orden público; el reclamo de reformas sociales amenaza el orden público; la petición de reformas a una Constitución, pone en peligro el orden*

*público. Este orden público es deleznable y quebradizo y llega a destruir la libertad de prensa y con ella todas las libertades”<sup>26)</sup>*

A pesar de la oposición de un sector liberal en el país, respecto a las limitaciones de este derecho, el párrafo fue aprobado por 60 votos contra 33, y en consecuencia, su anuencia en cuanto a eliminar la participación del Tribunal de Justicia; el periodista y legislador, Francisco Zarco adujo que la participación de éste, solo vendría a hacer perder al jurado su independencia y su capacidad de juzgar según los dictados de su conciencia.

Después de largas discusiones la libertad de prensa fue incorporada a la Constitución de 1857 en los siguientes términos:

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Una iniciativa de Francisco Zarco, que consistió en la modalidad para sancionar los delitos de imprenta a través de un doble jurado popular, fue aprobada por unanimidad por el pleno, con el argumento de que *“La garantía consiste en que haya un jurado de calificación y otro de sentencia, para que así la defensa no sea vana fórmula y un jurado pueda declarar que el otro se ha equivocado .Establecer las dos instancias en un mismo tribunal es un absurdo porque los hombres que declaran culpable un hecho, no lo absolverán después, no confesarán su error, porque acaso sin quererlo podrá más en ellos el amor propio que la justicia. El conocimiento de la miseria y del orgullo humano hace conocer esta verdad”<sup>27)</sup>*.

---

<sup>26</sup>.-Cfr. Zarco, Francisco, Op. Cit. Pp. 143-144, con Ernesto Villanueva, Op. Cit. Pp. 31.

<sup>27</sup>.-Zarco, Francisco, Op. Cit. Pp. 145.

El texto original de este artículo de la Constitución de 1857, no pudo resistir los embates de los conservadores que rodearon a la dictadura del general Porfirio Díaz, por 26 años; y que más tarde el 15 de mayo de 1883, a instancias del presidente formal Manuel González, la atribución jurisdiccional conferida al jurado popular para conocer de los delitos de imprenta pasó a los tribunales ordinarios al reformar el artículo, que quedó en los términos siguientes:

“Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la federación o por los de los estados, del Distrito Federal o territorios de Baja California, conforme a su legislación penal.

Luis Castaño recuerda que esta reforma encontró su inspiración en uno de los votos del entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien había sostenido que *“El que injuria o calumnia de palabra debe ser juzgado por el mismo tribunal que el que injuria y calumnia por la prensa, si no se quiere ir hasta dar un estímulo al delito mayor con el fuero de que goce.”*<sup>28)</sup>

El tema de la libertad de prensa nuevamente fue motivo de una amplia discusión en los debates del Congreso Constituyente de 1917, ya que *“el Diputado Rojas indico –que- El artículo 7° debe recuperar su forma original de 1857, adicionando con la importante conquista de declarar de una vez por todas, que la imprenta no debe ser considerada como instrumento del delito.”*<sup>29)</sup>

Con fundamento en los argumentos planteados, *la libertad de prensa, de imprenta, de información*, o todos en su conjunto, están garantizados actualmente

---

<sup>28</sup>.-Castaño, Luis, -“El Régimen Legal de la Prensa en México”-. Editorial Porrúa, México, 1962. Pp. 37.

<sup>29</sup>.-Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, Tomo I, Pp. 562.

por el artículo 7° Constitucional que los engloba, ya que dice textualmente que *“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respecto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, ‘<papeleros>’, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos”*<sup>30)</sup>

Por lo que concierne al restablecimiento de los jurados para los delitos de imprenta, después del intercambio de opiniones se logró llegar a una solución intermedia en la redacción del artículo 20 de la Constitución de 1917, al establecer que el jurado popular conociera de los delitos de imprenta si y sólo si se trataba de delitos contra el orden público o de la seguridad jurídica exterior o interior de la nación, y dejaba fuera los relativos al ataque a la vida privada y a la moral, para ser juzgados, otra vez, por los tribunales ordinarios. *“La Comisión Dictaminadora justificó en estos términos su propuesta legislativa:*

*Esta honorable Asamblea desechó la adición que propusimos al artículo 7°, relativa a establecer el jurado como obligatorio, cuando se trate de los delitos cometidos por la prensa; algunos diputados combatieron esa adición por inoportuna, supuesto que el jurado se establece como regla general en la fracción VI del artículo 20; otros la impugnaron por creer que establecía a favor de los periódicos un fuero contrario a la igualdad democrática. La Comisión reconoce, en parte, la justicia de ambas impugnaciones y cree haber encontrado el medio de conciliarlas con su propia opinión con la idea fundamental que la inspiró cuando pretendió adicionar el mencionado artículo 7°. El periodista, al atacar los actos de un funcionario público, se verá expuesto a ser acusado injustamente de los delitos*

---

<sup>30</sup>.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 2002.

*de injuria, difamación o calumnia y al censurar las instituciones, podrá señalársele arbitrariamente como incitador de sedición o rebelión.*

*Bien conocido es que de estos medios se vale con frecuencia el poder público para sofocar la libertad de imprenta, y en tales casos no puede ser garantía bastante para un escritor que lo juzgue un tribunal de derecho, porque un juez no podrá dejar de ser considerado siempre como parte integrante del poder público. Por lo tanto, es indiscutible que un grupo de ciudadanos estará en mejor situación que un juez para apreciar el hecho que se imputa al acusado, y para calificarlo o no de delictuoso, es conveniente, por lo menos, establecer como obligatorio el jurado solamente para estos casos.*

*De esta manera no se establece ningún fuero a favor de la prensa, porque no proponemos que todos los delitos cometidos por los escritores públicos sean llevados al jurado, sino solamente los que dejamos señalados: los que atacan al orden público o la seguridad exterior o interior de la nación”<sup>31)</sup>*

Tras aprobarse la propuesta de la comisión, el artículo 20 Constitucional, fracción VI, quedó redactado de la manera siguiente: *“En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: VI.- (...) En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación;”<sup>32)</sup>* Mandato constitucional recogido también por la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Artículo 7º Constitucional en lo conducente y a manera de seguridad jurídico – constitucional a la libertad de prensa o imprenta, establece que, cuando se comete uno de los llamados delitos de imprenta, esta no puede ser secuestrada como instrumento del delito, regla de excepción a la legislación penal del orden común que, para otros casos, consigna como sanción específica la pérdida de todo elemento material utilizado en la Comisión de un Delito. El último párrafo del

---

<sup>31</sup>.-Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, Op. Cit. t. II. Pp. 8.

<sup>32</sup>.-Artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit.

Artículo 7º Constitucional obliga al Legislador a dictar las disposiciones necesarias para evitar que, so pretexto de la Comisión de Delitos de Prensa, se encarcele, sin comprobar antes su responsabilidad, a los expendedores, -papeleros-, operarios o empleados del establecimiento del que haya salido el escrito considerado como delictuoso, por estimar que, en principio, ellos son ajenos a la responsabilidad contraída por el autor intelectual de dicho escrito.

El Código Penal Federal tipifica los delitos que pueden derivarse de abusos a la libertad de imprenta, cuando a través de esta se cometan ultrajes a la moral pública. En su Artículo 200, Fracciones I y II, señala que *“se aplicará prisión de seis meses a cinco años o sanción de trescientos a quinientos días de multa o ambas a juicio del Juez:*

*-Fracción- I.- Al que fabrique, reproduzca o publique libros, escritos, imágenes u objetos obscenos, y al que los exponga, distribuya o haga circular;*

*-Fracción- II.- Al que publique por cualquier medio, ejecute o haga ejecutar por otro, exhibiciones obscenas; y*

*-Fracción- III.- Al que de modo escandaloso invite a otro al comercio carnal.*

*En caso de reincidencia, además de las sanciones previstas en este artículo, se ordenará la disolución de la sociedad o empresa. No se sancionarán las conductas que tengan un fin de investigación o divulgación científico, artístico o técnico”<sup>33)</sup>.*

Y en este mismo sentido por lo que hace a la provocación o el que hace la apología de un delito, previsto en el Artículo 209, del código citado, y que en lo conducente señala que *“Al que provoque públicamente a cometer un delito, o haga la apología de éste o de algún vicio, se le aplicarán de diez a ciento ochenta jornadas de trabajo a favor de la comunidad, si el delito no se ejecutare; en caso contrario se aplicará al provocador la sanción que le corresponda por su participación en el delito cometido”<sup>34)</sup>*

---

<sup>33</sup>.-Vid.-Código Penal Federal, Ediciones Berbera México 2006.

<sup>34</sup>.-Vid. Ibidem.

Como se sustenta, los antecedentes histórico Constitucionales del artículo 7º vigente, han tenido que ver directa o indirectamente con el clero católico, ya que como se planteó con anterioridad, una de las posturas jurídicas más consolidadas fue el de la prohibición o ataque ideológico por medio de la imprenta a la Iglesia Católica, ya que a lo largo de los diversos regímenes en turno, era la única asociación religiosa legitimada y aprobada por el Estado mexicano, y que por ende, en este contubernio entre el poder político formal del Estado y el poder político eclesiástico, previeron jurídicamente por un lado que no se atacara a esta comunidad religiosa y en segundo lugar que no se incitara o molestara con ideas políticas renovadoras inspiradas en lo que ahora comúnmente se le conoce como “ideas democráticas”.

### **3.2.- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977**

Encontramos desde el inicio y vigencia de la Constitución Política de 1917, un problema político-social, que experimenta un aletargamiento de las instituciones públicas de nuestro país, ya que nada se instrumentó para dar de manera concreta, certeza jurídica a estos derechos en cita, y no fue, sino hasta el año de 1977, cuando nuestra nación, experimenta diversos movimientos de lucha política y social, que provocan que el gobierno de ese momento, introdujera ciertas reformas y adiciones a los artículos 6º y 41º de la Carta Magna, que vislumbran un primer paso político y legal, pero incipiente, al libre ejercicio del derecho a la información, y por supuesto a la información considerada pública y que lleva intrínseco el valor de información política, atento a que la importancia de la información es clave para la toma de decisiones, y más aún, si es para la toma de decisiones políticas, tal y como lo expresaba Max Weber al señalar que la pretensión política se puede aglutinar en el concepto político del *streben*, es decir, en “la aspiración a tomar parte en el poder o a influir en la distribución del mismo, ya sea entre los diferentes Estados, ya en lo que concierne, dentro del propio

Estado, a los distintos conglomerados de individuos que lo integran”<sup>35</sup>, así el pensamiento convertido en expresión o información política se convierte en un instrumento de acción política para quien tenga una pretensión o aspiración política en lo fundamental.

En este orden de ideas, y haciendo historia, por lo que hace al artículo en análisis, 6º Constitucional, es considerado como el preámbulo y antecedente que da origen a este nuevo concepto de derecho a la información, observándose que en el mes de diciembre de 1977, se le adicionó el último supuesto jurídico que señala la obligación del Estado mexicano a garantizar el derecho a la información que le solicite el gobernado, garantía de carácter social, en virtud de contener todos los atributos legales de ser obligatoria, general e impersonal, con la posibilidad de que el ciudadano en todo lo que no esté prohibido, por disposición expresa de la ley, podrá solicitar cualquier información que obre en poder del Estado.

Con la falta de cumplimiento a este rubro, por existir lagunas jurídicas al respecto, los interesados en que la autoridad les proporcione elementos de información por ser necesaria en el ámbito personal de los gobernados; recurren a invocar el artículo 8º de la Carta Magna, la que contiene el derecho de petición que todo ciudadano tiene, y que a su vez, la finalidad gira en torno a que el gobernado le solicite al poder público algo que le interese, llámese interés legítimo, y que podría ser, información pública que esté en poder de la propia autoridad y que en más de las ocasiones, la autoridad en flagrante desacato a la ley, y por no existir un marco jurídico apegado a este tema, con fundamento por citar sólo un ejemplo, en la interpretación de leyes como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su correlativa en el Distrito Federal; en el momento de fundar y motivar, niega hasta el día de hoy, la solicitud del particular, interpretando que la información pública en su custodia, no la puede proporcionar por estar considerada y clasificada como confidencial, o de seguridad nacional, o del ramo del secreto industrial, etc, ya que las solicitudes del promovente deben de ajustarse al contenido del apartado de

---

<sup>35</sup>.-Weber, Max. El Político y el Científico, La Política como Vocación. Premia Editora, La red de Jonás, 7ª Edición, 1988. Pp. 8.

acceso a la documentación e información, que prevé el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al ordenar que:

“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”<sup>36</sup>.

Criterios de interpretación ambiguos, ya que se hace difícil poder estar en posibilidad de acceder a la referida información pública, en virtud de no existir hasta ese momento, los lineamientos o parámetros para valorar estas categorías; y aún más complejo, ya que no existe autoridad administrativa que de manera homologada aglutine dichos valores de justipreciación de la información de referencia. En consecuencia, no es, sino hasta 25 años después, (11 de junio de 2002), cuando se cumplimenta el espíritu consagrado en el último supuesto legal del artículo 6º constitucional que señala que *“el derecho a la información será garantizado por el estado”*, ya que durante todo este tiempo, el marco legal permaneció intacto, por lo que el Estado mexicano, en contravención y desacato por acción y omisión, nunca cumplió este máximo precepto constitucional; circunstancia que se podría explicar en virtud de que *“el orden legal es una máscara tras de la cual un interés económico dominante se asegura el beneficio de la autoridad política. El Estado, cuando actúa, no busca deliberadamente la justicia en general, o la utilidad general, sino el interés –en el sentido más amplio-, de la clase dominante en la sociedad”*<sup>37</sup>, tal y como lo expresa Harol J. Laski en su estudio a la introducción a la política.

---

<sup>36</sup>.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2005.

<sup>37</sup>.-Laski, J. Harold. Introducción a la Política. Buenos Aires, Editorial Siglo XX, 1960. Pp. 12

### **3.3.-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del IFAI 2002**

Con relación a lo planteado en el subtítulo que antecede, es necesario plantear que la visión de las cosas en materia de expresión, de prensa y de acceso a la información, tuvo que cambiar, ya que la presión social así lo impuso, provocando cambios y diseño de instituciones, luego entonces, modificación a un segmento de la administración pública en nuestro país, permitiendo así que el principio de que el administrador es la persona que resuelve problemas bajo presión y que satisface en mayor o menor medida las obligaciones en cuanto a obtener resultados y conocer las necesidades del personal, resulta de gran ayuda.

La administración se ha definido de varias formas. Hay quien la define como la sucesión de un problema tras otro. Esta opinión llama la atención hacia la inquietud predominante de los administradores por resolver problemas. Se sabe que la función del administrador es utilizar y racionalizar los recursos para lograr los objetivos de la organización, pero a menudo los recursos son limitados y los objetivos cambian; por tanto, se requiere enfrentar diversos problemas en forma continua. Por otro lado, la presión obliga a lograr ciertos resultados en un periodo dado, y debido a que no es posible eliminarla es necesario verla como uno de los factores básicos que influyen en la situación del administrador.

Es interesante distinguir las obligaciones de un administrador y las de un colaborador, pues ambos tienen obligación de lograr ciertos resultados; no obstante, el colaborador puede ser alguien que debe completar un proyecto dado, pero el administrador tiene una obligación trascendente adicional, ya que debe satisfacer las necesidades de la gente <sup>38</sup>.

En este contexto, resulta ejemplificador señalar la forma en que se implementa una política pública en general, haciendo alusión al cómo se homologó en cuanto al acceso a la información pública gubernamental, expresando que –“una fuente

---

<sup>38</sup>.-Martínez Chávez, Víctor Manuel, Diagnóstico Administrativo.- Procedimientos, Procesos, Reingeniería y Benchmarking, Editorial Trillas 3ª Edición, 2002, Pp. 18

de legitimidad y de ampliación de la capacidad de gobierno es la eficacia en la provisión de bienes y servicios sociales. Además, si se tuvieran los recursos, buenos diseños, leyes y normas y voluntad política para impulsar y sostener programas sociales si no se atiende y se reflexiona sobre los procesos y problemas característicos de la implementación en cada país no se gozará de los beneficios mencionados. Dror (1997) destaca como una de las principales especificaciones de las dimensiones para abatir la obsolescencia y elevar la capacidad gubernamental "...a las habilidades para la puesta en marcha efectiva (...) de los cursos de acción" . A mayor abundamiento Dror afirma que:

"Una de las características de un país como México es que en el pasado se han mencionado muchas políticas adecuadas , pero se ha demostrado una frecuente incapacidad para ponerlas en marcha. En parte esto se debe a la resistencia de algunos grupos de interés (razones políticas, acotación nuestra) , pero también a la inercia burocrática (razones técnicas, acotación nuestra). Ello se reconoce en el resultado obtenido a partir de importantes propuestas de reforma administrativa , que se suman a las muchas intenciones y políticas declaradas que nunca alcanzan a entrar en acción."

Dror insiste bastante en el aspecto técnico del problema de la implementación, descuidando según nuestra opinión los componentes políticos.

Dos de los aspectos mayormente señalados por los estudiosos de la implementación para caracterizarla ha sido el de la complejidad de la acción conjunta, desde la explicación, y del requerimiento de ensamblar a través de la coordinación desde la perspectiva prescriptiva. En ese tenor Cooper (1997) explica acerca de la existencia de una crisis de coordinación en la ejecución de la política social y la ubica en la creciente fragmentación y competencia entre los actores gubernamentales, sociales y privados que formulan e implementan las políticas sociales. Dice Cooper:

"Nuestra incapacidad global para lograr que las numerosas piezas del proceso político funcionen bien juntas es lo que constituye la crisis de coordinación en la

administración pública. El término crisis se ha sobreutilizado pero no es demasiado fuerte para describir el problema, tampoco sobrestima las consecuencias de nuestra incapacidad para juntar los elementos requeridos para garantizar el proceso”<sup>39</sup>.

Antes de entrar al estudio del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, es necesario contextualizar el objetivo mismo de la regulación, como lo es, la información gubernamental, es decir, para determinar lo que es la información documental en el ámbito de la administración pública, se requiere precisar tres elementos sustanciales, a saber: ¿Qué es información?, ¿Qué es documental? y ¿Qué es ámbito de la documental pública?. Miguel Galindo cita a J. B. Wellish quien es referido por Jorge Cabrera Bohórquez diciendo que la información es *“lo que reduce la incertidumbre; lo que ayuda en la toma de decisiones. Puede existir en forma de datos, en libros, computadores, gente, archivos y miles de otras fuentes. Pero esas fuentes tienen que ser consideradas simplemente como datos en bruto hasta que no son utilizadas para resolver incertidumbre. Lo que solemos llamar información, con frecuencia es solamente un acervo de datos que no se convierten en información sino hasta que no son utilizados por alguien para lograr un propósito específico ”*<sup>40</sup>.

-La palabra documentación viene del sustantivo documento, que a su vez procede del latín *documentum –docere-*, que significa enseñar, por tanto es todo aquello que transmite-; y que Bradfor afirma que “documento es el arte de coleccionar, clasificar y hacer inmediatamente accesibles los tipos de actividades intelectuales”, y para J. H. Shera la documentación –señala-, “es una parte del concepto de organización bibliográfica cuya finalidad es la canalización de los documentos gráficos del conocimiento humano hacia sus usuarios, cualquiera que

---

<sup>39</sup>.- Moreno Salazar, Pedro, Notas del curso de Políticas Públicas Comparadas 2004, en Gobierno y Asuntos Públicos del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>40</sup>.- Cfr. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, -La Información Documental en el Ámbito de la Administración Pública. Centros de Documentación, Editorial Porrúa, 2ª Edición 2003. Pp. 192; con Cabrera Bohórquez, Jorge, La Actividad Documental en Materia de Administración Pública, Praxis 63, INAP, México 1984, Pp. 12.

sea la finalidad y en todos los niveles del saber, a fin de maximizar la utilización social de todos los documentos de la experiencia humana”

Para L. N. Malcles –quien- clasifica a los documentos en cuatro grupos principales:

1.- Documentos gráficos: incluyen la información escrita como los manuscritos y los impresos. Los primeros son estudiados por la paleografía y son conservados en archivos; los segundos, constituidos por textos tipográficos, pertenecen exclusivamente al dominio de la bibliografía.

2.- Documentos iconográficos: constituidos por los retratos, diseños, grabados, fotografías, planos, cartas geográficas, ilustraciones, cuadros, etc;

3.- Documentos plásticos y metálicos: sellos, monedas, medallas y todos los objetos en relieve sobre metal, yeso y plástico en general; y

4.- Documentos fónicos: discos, cintas magnéticas, etc y en general por todo material de producción, reproducción y almacenamiento de información por medios informáticos <sup>41</sup>.

-Al enfocarnos a la importancia e imbricación y correlación existente entre comunicación-información y administración pública, podemos expresar que “*con respecto a la comunicación en la administración pública... son aquellos documentos internos que dan cuenta de la historia y de las actividades de las dependencias e instituciones de la administración pública que ayudan a tener información documental necesaria para aquellos que toman decisiones*”, y que a decir de Galindo Camacho, de esta manera se tiene que la documentación administrativa será el conjunto de los documentos de base necesarios para el funcionamiento de un servicio.

---

<sup>41</sup>.-Cfr. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Ibidem, Pp. 193; con Cabrera Bohórquez, Jorge, Ibidem, Pp. 15

Verbigracia, al citar a Paul Otlet, definió a la documentación administrativa como *el conjunto de operaciones documentarias y los propios documentos que informa a los agentes de la administración pública y les permite, en cualquier circunstancia, tomar decisiones con conocimiento de causa. –al decir que-, el mismo modo que una fábrica elabora productos, la administración pública elabora documentos, con la diferencia de que en una fábrica ese es su fin, mientras que en la administración su fin es la acción administrativa que no puede ser ejercida si no es acompañada de documentos.*

La documentación se ha convertido en una eficaz herramienta del Estado y consecuentemente de la administración pública que le permite llevar a cabo el registro de actos y hechos administrativos impresos en papeles y documentos para tener la información adecuada de lo que sobre el particular ha sucedido en el pasado y tomar de los mismos el producto de las experiencias positivas, de tal manera que la documentación se considere como la colección, almacenamiento, clasificación, selección, diseminación y utilización de toda la información que pueda utilizar en su caso la Administración Pública <sup>42</sup>

-El primer antecedente respecto a la recopilación de la información testimonial en el México Colonial, está constituido por el Archivo de la Secretaría del Virreinato del primer gobierno virreinal en México, que posteriormente se llamó Archivo General del Reino, que después fue conocido con el nombre de Archivo General de la Nación y como Archivo General y Público de la Nación. Este archivo es considerado como el primer organismo oficial de la materia, y casi al mismo tiempo se establecieron las bibliotecas eclesiásticas y las particulares de personas de la alta aristocracia.

Al inicio de la época independiente a partir de la vigencia de la Constitución de 1824, se crearon bibliotecas en las entidades federativas, e inclusive en los

---

<sup>42</sup>.-Cfr, Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Ibidem, Pp. 194; con Cabrera Bohórquez, Jorge, Ibidem, Pp. 18

municipios, los cuales recopilaron documentación histórica de la época del virreinato.

La llegada del maestro Justo Sierra a la Secretaría de Instrucción Pública durante el final de la dictadura porfirista se llevó a cabo un importante apoyo en el incremento de los documentales y bibliográficos, que se aumentó en la época posrevolucionaria quedando tales tareas y archivos bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública y de la Universidad Nacional Autónoma de México, posteriormente el Archivo General de la Nación pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación y tiene dentro de sus facultades la de resguardar la riqueza bibliográfica e histórica de México, y que sirve como dato importante, y medio de información para que los particulares funden debidamente sus peticiones cuando pueden hacerlo porque las mismas tienen apoyo histórico, y para que las autoridades las consideren para tomar las decisiones en los asuntos de su competencia <sup>43</sup>.

La información y acceso a la misma en poder del Estado, siempre se manejó con cautela, ya que se consideró por muchos años, en propiedad del grupo en el poder, sin embargo, el cambio político- gubernamental de 2000, ha transformado la visión clásica mexicana, pero para encarar con éxito la modernización, un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal. En este contexto, la reforma consiste por lo general en la modificación de las pautas tradicionales de valores y conductas, en la expansión de las comunicaciones y la educación, en la extensión de las lealtades, de la familia, la aldea y la tribu, a la nación; en la secularización de la vida pública, la racionalización de las estructuras de autoridad, la promoción de organizaciones funcionalmente específicas, el reemplazo de los criterios de atribución por los de realización y el estímulo de una distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos.

---

<sup>43</sup>.- Cfr. Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, Ibidem, Pp. 195; con Cabrera Bohórquez, Jorge, Ibidem, Pp. 25.

Una segunda exigencia es la de que el sistema se encuentre capacitado para asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización, y obtenga una nueva conciencia a consecuencia de ésta. A su debido tiempo, esos grupos sociales exigen el derecho de participar en el sistema político, y éste proporciona los medios para tal participación, por caminos que armonicen con la continuidad de su existencia, o aleja a los grupos de sí y produce la guerra civil y la secesión abiertas o encubiertas <sup>44</sup>.

El Congreso de la Unión, aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la que pretende en cierta forma, cumplir con los propósitos fundamentales de nuestra Carta Magna, que consiste en dar certeza jurídica al gobernado en el acceso a la información pública en custodia del gobierno, y como primer principio, esta ley en comento, opera en su ámbito de competencia dentro del Poder Ejecutivo Federal, señalando la obligación de los otros dos poderes de la Unión (Legislativo y Judicial y demás Órganos Autónomos y con Autonomía, entre otros), que emitan sus respectivos ordenamientos legales para velar por el cumplimiento de que el Estado mexicano por conducto de las instituciones que integran los Poderes de la Federación, den cabal cumplimiento a esta garantía social, pero que curiosamente, esta Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental, no reglamenta ni al artículo 6º, ni 8º de la Constitución Federal, ya que fue creada por un decreto presidencial en el que se da cuenta y aglutina un punto de distencionamiento político, en virtud de una demanda social que ya desde 1977 se impetraba; por lo que, el Gobierno Federal en esta traducción del concepto comunicación o propiamente de Información Política, se asemeja a lo señalado por Karl Schmitt, al expresar que “en general –el concepto- político es asimilado, de una u otra manera, a “Estatal” o al menos es referido al Estado –en la idea de fuerza, -citando el autor a Weber-, Entonces el Estado aparece como algo político, pero lo político se presenta como algo Estatal: se trata, manifiestamente, de un círculo vicioso” <sup>45</sup>, por lo que estas

---

<sup>44</sup>.- P. Huntington, Samuel, El Orden Político en las Sociedades en Cambio.- El Cambio Político en los Sistemas Tradicionales, Poder, Instituciones y Modernización Política, 3ª Reimpresión de la 1ª Impresión 1972, Editorial Paidós, Pp. 131.

<sup>45</sup>.- Schmitt, Karl El Concepto de lo Político. México, Folios Ediciones, 1985. Pp. 16

acciones, podríamos considerarlas circunstancias en un círculo dialéctico entre gobernantes, generación de información gubernamental, gobernados y utilización de información pública que el gobernado en el uso de sus derechos públicos y privados puede utilizar.

Lo culminante de este estadio de sucesos, es el relativo a que el 12 de junio de 2003, la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga a los Poderes de la Unión, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a las demás instituciones administrativas de carácter autónoma), a que emitan sus correlativos ordenamientos jurídicos para el acceso a la información pública gubernamental, creándose así por ejemplo, el Instituto Federal de Acceso a la Información; aunado a que el día viernes 13 de junio de 2003, el Gobierno Federal, por conducto del Poder Ejecutivo, publicó el reglamento a la multicitada ley en comento, y con ello, cumplimentando este marco referencial para que la Administración Pública Federal ponga en operatividad los objetivos planteados, relativos a que el Estado Mexicano garantice el derecho a la información pública en poder del gobierno federal. Con fundamento en lo planteado, podemos aseverar que, el acceso a la información es uno más de los objetivos centrales de la actual administración (2000-2006), ya que las democracias modernas no sólo deben establecer reglas claras y confiables para la competencia electoral y el relevo del poder público, sino que además debe establecer políticas dirigidas a asegurar un ejercicio transparente de la llamada función pública. Es decir, en las sociedades democráticas el examen y la evaluación del desempeño gubernamental por parte de la sociedad es una tarea que para el caso nuestro, debería ser cotidiana, y es en este rubro, dónde deriva la relevancia de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y de su correlativo reglamento.

En este sentido, el también llamado IFAI por sus siglas, pretende abrir canales de comunicación que aseguren un constante intercambio entre la sociedad y el gobierno, facilitando que todo aquél que esté interesado en conocer qué hace y

cómo trabaja la Administración Federal, pueda solicitar información y obtener una respuesta adecuada.

El marco jurídico en comento, la Ley de Transparencia, permite que cualquier persona pueda ejercer de manera efectiva los derechos a la información y de petición, en lo que se refiere a la información pública en manos del Gobierno Federal, y un aspecto especialmente relevante de esta ley, es que busca transparentar el uso y destino de los recursos públicos, garantizando también el acceso a la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; así como en los organismos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, entre otros, en los Tribunales Administrativos Federales y en cualquier otro Órgano Federal.

La máxima autoridad del IFAI es el Pleno, integrado por cinco comisionados, y que es una instancia colegiada nombrada a propuesta del Presidente de la República con la aprobación del Senado; y presidido por un Comisionado Presidente que es el primero entre iguales. Las decisiones y resoluciones del Pleno se toman por mayoría, y el encargo de Comisionado Presidente es ejercido por dos años, con posibilidad de reelección por un período más. De los cinco comisionados, tres ocuparán el cargo durante cuatro años, y dos durante siete años, y las sesiones del Pleno son privadas, aunque los acuerdos y resoluciones son de carácter público y están al alcance de los ciudadanos en el sitio de Internet del IFAI.

Por lo que este instituto es la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la Administración Pública Federal, y en caso de negativa a una solicitud de información, el IFAI, puede a petición del solicitante, resolver la procedencia o no de dicha decisión, y las resoluciones del Instituto son definitivas para las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, por lo que en materia de sus resoluciones, el IFAI, no está subordinado a autoridad administrativa alguna. Tiene además, la función de proteger los datos personales en poder del gobierno, asimismo, es la instancia que define los lineamientos para hacer pública la información y los criterios generales para la clasificación de la información

gubernamental, por lo que su misión será la de vigilar a las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; orientar a particulares para que hagan sus solicitudes de información; y prestar asesoría técnica y capacitación a los servidores públicos.

Con la construcción de este marco jurídico específico que garantiza el acceso a la información pública, el Gobierno Federal pretende posicionar y robustecer un homeóstato, entre estas políticas públicas, de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, sustentadas en el derecho a la información del gobernado, las cuales, pretenden abrir la información necesaria, relativa a cómo actúa o funciona el gobierno federal, respecto de todas las actividades inherentes a su ser y razón de existir, y en consecuencia, abre la posibilidad de vigilar al funcionario público encargado de administrar la res-pública, por lo que “en un homeóstato, una variable crítica, es mantenida al nivel deseado por un mecanismo autorregulador. Ni siquiera es significativo decir que el valor de ese nivel crítico debe ser invariable; con las notables excepciones de esas cuantas constantes físicas naturales que garantizan la continuidad lógica del universo, debe esperarse que varíen los valores encontrados en la naturaleza. Lo importante, en un sistema natural de control, es que la variación ocurra dentro de límites fisiológicos. Esto quiere decir que el valor es siempre del nivel medio deseado a un estándar conocido de aproximación, y que hay en el sistema un mecanismo compensador que lo regresa al nivel medio, siempre que empiece a salirse de él. Así es que con la homeóstasis, nos encontramos con el principio vital de autorregulación”<sup>46</sup>, entendido esto en su más amplio quehacer administrativo, respecto a la autorregulación de la actividad administrativa gubernamental, que rinde cuentas al gobernado cuando este le solicita información pública, usando su derecho al mismo, y el gobernante le rinda cuentas públicas, y así, se entiende en lo posible el combate a la corrupción, vía la homeóstasis (autorregulación) entre gobernantes - respública - transparencia- y derecho a la información pública del

---

<sup>46</sup>.- Staford, Beer, Cibernética y Administración. México, Compañía Editorial Continental, 1970. Pp. 44.

gobernado. Como ejemplo tenemos la obligación del Presidente de la República de rendir un informe de gobierno por mandato constitucional.

Tan es así lo planteado, respecto a que el actual gobierno federal pretende dar certeza jurídico-administrativa mediante una homeóstasis que autorregule su función, ya que ha creado órganos encargados de velar y vigilar el funcionamiento de la administración pública en esta materia en análisis, ya que el lunes 4 de diciembre del año 2000, es publicado en el Diario Oficial de la Federación dos acuerdos mediante los cuales el actual gobierno inició sus estrategias gubernamentales, es decir, dos días después de la toma de posesión del Presidente Vicente Fox Quesada, siendo el "Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República". (Consultar anexos).

La Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental innova el inicio de una etapa en la democratización de la vida política de nuestro país, ya que se aplica de manera directa el principio básico de la democracia, donde el ciudadano tiene derecho a preguntar, y el servidor público está obligado a responder, permitiendo una nueva relación entre gobernados y gobernantes.

De enero del 2003 a mayo del 2004 se diseña y pone en funcionamiento el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y su misión fundamental tiene como propósito ineludible propalar el conocimiento y alcances de su propia Ley y hacer que todo ciudadano esté consciente de que puede, y debe, ejercer este derecho. El derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales deberán convertirse en principios fundamentales respetados y promovidos en el marco jurídico y normativo de nuestra nación. Sólo a través de la fortaleza jurídica que garantice y respete estos principios de manera coherente y sistemática los mexicanos podrán contar con información amplia y veraz sobre la gestión gubernamental, para estar en condiciones de impulsar la rendición de cuentas.

La transparencia y el acceso a la información pública es ya una realidad constante en la Administración Pública Federal y el IFAI concentra sus esfuerzos para lograr

uniformidad y coherencia en las páginas de Internet en las que las dependencias y entidades muestran las obligaciones del artículo 7º. El acceso y presentación en formatos amigables, comprensibles y homogéneos permite a los ciudadanos entender mejor la información de la vasta y compleja Administración Pública Federal. Facultar a las páginas de Internet con poderosos buscadores permitirá mayores facilidades para que los ciudadanos puedan utilizar y comparar esta información, así como es deber del IFAI vigilar permanentemente la actualización de la información en términos del reglamento de esta Ley, ya que la función prioritaria del IFAI consiste en la promoción del acceso a la información y la protección de datos personales que obran en la Administración Pública Federal, Asimismo, el empleo de herramientas electrónicas facilita a los ciudadanos el ejercicio de este derecho.

“El IFAI considera pertinente facilitar la incorporación de los Estados y Municipios a esta forma de acceso cuando ellos lo soliciten, siempre en la medida de nuestras posibilidades y con estricto respeto a su autonomía. Es evidente la rapidez con la que la sociedad ha aprendido, en sólo un año, a ejercer este nuevo derecho. El análisis histórico de las solicitudes así como de los recursos de revisión demuestra que ambos han incrementado rápidamente tanto en complejidad como en precisión. Esto le plantea, tanto al IFAI como a la Administración Pública Federal dos grandes retos, el primero: trabajar denodadamente en materia de archivos. El artículo Décimo Transitorio de la Ley establece que todos los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1º de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación referida en el artículo 32. En segundo lugar el IFAI, junto con la Administración Pública Federal habrán de ir precisando y socializando los criterios de clasificación <sup>47</sup>.

La cultura de la transparencia y el acceso a la información pública supone que, los ciudadanos como la sociedad organizada hagan uso pleno de este derecho, en virtud de que cualquier ciudadano, desde cualquier parte del país debe estar en

---

<sup>47</sup>.- Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

posibilidades reales de solicitarle información al gobierno en turno. Es decir, cualquier persona podrá hacer uso de esta herramienta para la consecución de sus objetivos.

Diseñar los modelos administrativos para el acceso a la información que está en custodia del gobierno supone transformar el ejercicio del poder desde el momento en que se define que todo expediente es público ya que aún en los casos en los que sean clasificados como reservados, en un futuro próximo, no mayor a doce años de acuerdo con nuestra propia ley, serán públicos, es decir, se cambia la visión de propiedad de la información pública, ya que se tenía la noción que era propiedad del gobierno en turno, y que en este orden de ideas, siempre será la información pública de la sociedad en su conjunto, por tratarse de interés público.

## Capítulo IV

### **Desarrollo Administrativo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.**

De importancia fundamental el presente capítulo, en virtud de mostrar el diseño institucional y funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental como elemento facilitador del derecho de acceso a la información pública gubernamental entre ciudadano y el Estado Mexicano.

De tal forma, se aborda el estudio y análisis de la estructura orgánica del IFAI, incluyendo su autonomía operativa, presupuestaria y de decisión como elementos de acción administrativa y en consecuencia de su funcionamiento, el procedimiento de acceso a la información gubernamental, así como una breve explicación al concepto de datos personales y como obran en poder del Estado, son algunos de los temas que trata este capítulo, incluyendo un resumen del acceso a la información en los Estados de la Federación, y esbozando un apartado de conclusiones al presente trabajo que nos permite conocer de forma detallada a esta institución garante del derecho de acceso a la información pública en poder del Estado en México.

#### **4.1.-Estructura Orgánica (Autonomía Operativa, Presupuestaria y de Decisión)**

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002, las acciones del gobierno federal han quedado abiertas al escrutinio público como no había ocurrido antes en nuestra Historia, cuando el secretismo era parte de la operación de las instituciones con la consiguiente impunidad y entorno propicio para la corrupción.

Para garantizar el cumplimiento de esta ley en el Poder Ejecutivo Federal, ésta crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con un doble mandato:

1.- Garantizar la eficacia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, y

2.- Promover la formación de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad.

Así en el año 2002, el presidente crea mediante un decreto en el uso de sus facultades constitucionales al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y sólo basta con analizar los considerandos del referido decreto para saber sus objetivos y estructura administrativa:

Así, los considerandos del decreto que diseña administrativamente al IFAI plantean lo siguiente:

Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida por el Honorable Congreso de la Unión;

*Que en el ordenamiento legal citado se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades;*

Que la propia Ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones;

Que la administración pública federal comprende muy diversas formas de organización administrativa, las cuales varían no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica sino en lo que se refiere al grado de autonomía, reglas de organización, estructuras, y tratamiento presupuestario, entre otros elementos;

*Que es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones quasi-jurisdiccionales que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como su facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso;*

*Que la descentralización administrativa, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, tiene entre otras ventajas, la de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial;*

Que con las precisiones a que se refiere el presente Decreto, además de los requisitos de nombramiento, permanencia en el cargo y escalonamiento de los periodos de duración en la función, previstos en la Ley para los miembros de su órgano de dirección, el Instituto estará en condiciones de ejercer las funciones que le han sido encomendadas con independencia, eficacia, objetividad e imparcialidad, sin perjuicio de su pertenencia a la administración pública y de la sujeción a los límites presupuestarios aprobados por la Cámara de Diputados.

El artículo primero del decreto señala que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

Que el referido instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

Por otra parte el artículo cuarto señala que el órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior. Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia...

En la parte relativa a lo ordenado por el artículo octavo, expresa que con objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente <sup>1</sup>.

De esta forma el IFAI, tiene control presupuestario indirecto y no está sectorizado, lo cual implica que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado, por lo que tiene autonomía operativa, lo que le permite (jurídicamente) decidir libremente sobre sus reglas internas de organización y funcionamiento; también cuenta con autonomía presupuestaria, lo que le facilita definir sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos, teniendo así, autonomía de decisión, lo que garantiza total independencia en sus resoluciones y decisiones, a usanza y semejanza del Instituto Federal Electoral, ya que al señalar que tiene libertad y autonomía operativa y jurídica, no quiere decir que lo sea al cien por ciento, y si no, revisemos las relaciones de poder mediante las cuales se vio envuelto el IFE.

El estudio de la descentralización administrativa se encuentra vinculado al de la centralización por tratarse, en ambos casos, de formas de organización de la administración pública; es decir, se trata de la ubicación de las partes, centralización y descentralización, dentro de un todo: administración pública; consecuentemente, la administración central es el punto de referencia para la administración descentralizada; propiciando que, por exclusión, algunos autores la

---

<sup>1</sup>.-Consideraciones del **Decreto de creación del IFAI**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veinte de diciembre de dos mil dos**.

definan considerando como tal la que no es centralizada. En tal virtud se concibe como órgano que no está subordinado jerárquicamente a un órgano central, o teniendo éste sobre el primero un poder de control no jerárquico.

La descentralización administrativa es una forma de organización que consiste en atribuir, a ciertos organismos, autonomía orgánica. Los agentes de la institución descentralizada no lo son de la administración central, lo son de la persona jurídica creada por el Estado. la autonomía orgánica supone la existencia de un organismo público que tiene atribuciones propias que ejercen autoridades diversas a las centrales, y pueden oponer a éstas su esfera de competencia. El ente descentralizado tiene actividades y órganos propios que se encuentran sujetos al control del poder central.

Tradicionalmente se consideran 3 formas de descentralización administrativa: por servicio técnico, funcional-territorial, y por colaboración. La existencia de esta última es discutida, por tratarse de una colaboración especial de los particulares con el Estado.

Circunstancias de orden histórico llevaron a la doctrina tradicional a atribuir características semejantes a la descentralización administrativa funcional y a la territorial; criterio que olvida que cada una de estas formas es una respuesta a un problema de organización administrativa diferente y que, desde el punto de vista de las atribuciones que les son propias, tanto a la administración central como los organismos descentralizados pueden organizarse territorialmente, al ser susceptibles de estar descentralizados territorialmente.

La organización funcional de la administración pública constituye una respuesta al problema de distribución de sus atribuciones, mediante dos sistemas: uno de unidad funcional (administración central) y otro de división funcional (administración descentralizada). En cambio, la organización territorial de la administración pública resuelve el problema del ámbito geográfico, determinado por un grupo humano, en que ejerce sus funciones la administración central o la

descentralizada; la solución es, por tanto, un órgano único para todo el territorio o varios órganos con competencia exclusiva respecto a una cierta subdivisión del territorio <sup>2</sup>.

*Por Autonomía Administrativa:* Dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española que autonomía es: 'Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios'. El concepto definido, se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los Municipios. Conforme al artículo 115 de la Constitución mexicana, los Municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los Estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal. A este tipo de órganos autónomos, se les puede aplicar el concepto que Ramón Martín Mateo da de autonomía: 'El desempeño auto-responsable de competencias públicas territoriales' (p. 235). Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley. Es la idea, junto con otras, que sirvió a Francia para crear los establecimientos públicos y la misma que reguló la creación de los organismos descentralizados por servicio en México. En la doctrina del derecho administrativo la autonomía administrativa se utiliza para definir la posición de los Municipios frente a los gobiernos de los Estados o para la que guardan frente a los órganos de la administración centralizada los organismos descentralizados por servicio. Aunque la autonomía de los Municipios siempre se ha visto y propuesto como absoluta y, en cambio, la de los organismos descentralizados como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada.

---

<sup>2</sup>.- Chanes Nieto, José, La Administración Pública Federal. Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.- FCPyS. Serie Estudios No. 27 en el 25º Aniversario de la FCPyS – UNAM. Subtítulo:. Pp. 24.

Frente a la ley y la práctica administrativa y política, la autonomía del Municipio no ha sido la misma siempre. Desde que inició su vigencia, el 1 de mayo de 1917, la Ley Fundamental en el artículo 115, reconoció la existencia del Municipio Libre y declaró su autonomía frente a los gobiernos de los Estados.

Transcurrido más de medio siglo, exactamente 65 años, esa situación cambia con la reforma constitucional de 1982. Se modifican y adicionan varios párrafos del texto del artículo 115 constitucional y nace un nuevo Municipio. Ahora se delimita a los campos administrativos propios del Municipio que garantizan su autonomía, servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito (fracción III); hacienda pública: rendimientos de los bienes que les pertenezcan, contribuciones y tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y las relativas al cambio de valor de los inmuebles, participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (fracción IV) y, administración urbana: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas (Fracción V).

Esta trascendental reforma a la Ley Fundamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Son pocos los años que tiene de vigencia la reforma y se han empezado a celebrar convenios entre los Estados y los Municipios para hacer prácticas las nuevas responsabilidades de los últimos. No se puede decir que la autonomía municipal ya se logró, esto es o será resultado de más años de vida política. Con la autonomía de los organismos descentralizados ha ocurrido un fenómeno contrario. Por principio nunca han tenido una ley que les reconozca como propia, su autonomía. Si bien los primeros organismos gozaron de plena autonomía conforme a la ley o decreto que les

dieron vida, no fue reconocida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. La política legislativa ha sido y es suprimir o disminuir no sólo la autonomía administrativa sino también la económica y técnica de los organismos descentralizados. Así lo revelan básicamente las vigentes: Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la citada ley de 1970 <sup>3</sup>.

Son dependencias administrativas los órganos vinculados directamente al ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les confiere. Su régimen jurídico se integra por el artículo 90 constitucional, por las disposiciones de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por los reglamentos interiores de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

En la doctrina la naturaleza jurídica de las dependencias administrativas se explica a través de los caracteres de la centralización administrativa que es una forma de organización de las funciones que le competen al ejecutivo. El alcance de la voz dependencia administrativa se esboza a través de la subordinación unitaria, coordinada y directa que cada secretaría de Estado o departamento administrativo con respecto al órgano de más alto rango, en la pirámide jerárquica que caracteriza a la estructura administrativa del ejecutivo federal. En estos caracteres se explica el vínculo dependiente que en lo administrativo entrelaza a los órganos administrativos centralizados con la autoridad suprema de la estructura administrativa mencionada. Únicamente el carácter de órgano político que corresponde a las secretarías de Estado, cuando a través del refrendo sus titulares autorizan y autentifican a los reglamentos, decretos y órdenes del presidente en los que se normen asuntos propios de su ramo o competencia, los sustrae de las bases y principios que dan contenido al vínculo de subordinación que caracteriza a las dependencias administrativas dentro de la administración

---

<sup>3</sup>.- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico, Copyright 2000. DJ2K – 276

pública federal, puesto que los efectos del refrendo dan validez a aquéllos y su ausencia implica el supuesto o posibilidad jurídica de desobedecerlos.

En teoría, los administrativistas coinciden al señalar que a través de la centralización administrativa federal y a partir del poder ejecutivo se desarrolla un conjunto de órganos que mantienen estricta dependencia con respecto a los órganos inferiores que acatan las órdenes o instrucciones de los primeros. Destacan como facultades que consolidan tal dependencia, las de mando, decisión, vigilancia, de orden disciplinario, de revisión y para la resolución de conflictos de su competencia. Particularmente las facultades de decisión y de mando dan contenido a la relación de jerarquía porque la una, establece límites para que solamente los órganos de alto grado en la jerarquía administrativa resuelvan asuntos de su competencia y adopten medidas que se traducen en actos jurídicos creadores de situaciones de derecho. Y la otra, permite que las autoridades superiores instruyan a los órganos inferiores indicándoles los principios a seguir para ejercer las funciones que les hubieren sido atribuidas.

La necesidad de administrar los asuntos públicos bajo normas racionales y de división del trabajo, ha dado origen a la creación de dependencias administrativas en la medida en que las atribuciones del Estado fueron ampliando su incursión en la economía y en la sociedad. De esta suerte, tanto en número como en denominación, el esquema que antecede no es comparable con el número y la denominación de las dependencias administrativas de la Ley de 25 de diciembre de 1917, que establecía a las Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento, de Industria, Comercio y Trabajo.

En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tienen igual rango y, por ende, no existe entre ellos preeminencia alguna. Cada uno de ellos debe formular sobre los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República. Las Secretarías de Estado se distinguen del departamento administrativo, por la

integración de su organización interna, pues para el despacho de los asuntos de su competencia, su titular se auxilia de los subsecretarios, del oficial mayor, de los directores y subdirectores, jefe y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo. En los departamentos administrativos, habrá un jefe de departamento, auxiliado en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo.

Una reforma constitucional de 21 de abril de 1981, al artículo 92, estableció la firma de los jefes de departamento administrativo como requisitos para que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente sean obedecidos, en los mismos términos en que acontece con los secretarios de Estado. Con ello desapareció otra de las distinciones fundamentales entre una y otra dependencia administrativa. Como consecuencia de ello, también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reformó en su artículo 13 para adecuarse a la disposición constitucional en cita. A este respecto cabe agregar que en apoyo de la reforma en último término citada, Francisco Ruiz Massieu, expresa que la distinción de mérito no se justificaba atendiendo al carácter de órganos político-administrativos que tienen las secretarías y los departamentos administrativos <sup>4</sup>

El diccionario de la Lengua Española, señala que la palabra “Descentralización” significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

*Descentralización* para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa,

---

<sup>4</sup>.- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K – 819

se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.

Gabino Fraga la define en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa: la descentralización... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye: "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos que hemos estudiado en capítulos anteriores". Sigue la anterior idea Andrés Serra Rojas, al decir: "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control".

Tipos de descentralización administrativa. En la doctrina mexicana se aceptan en general dos clases de descentralización administrativa: por servicio y por región. La primera caracterizada por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos (Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etc.) y la segunda, por organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

Por nuestra organización jurídico-política de gobierno, se impone referirse a tres entes: federación, estados y municipios, estos últimos son más bien un caso de descentralización política y no administrativa.

En Francia, por ejemplo, es distinto. Cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de una descentralización administrativa regional. Limitado a su contenido esencial, dice Laubadère, el término "descentralización, evoca la idea de una colectividad local que, si bien

englobada en otra colectividad más amplia, se administra ella misma, administra por sí sus propios negocios". Admite por supuesto la descentralización por servicio, de prolífica tradición. Típica descentralización administrativa lo es en México, la llamada por servicio, de la que se ocupan las siguientes líneas.

Autonomía de la descentralización administrativa. Es de esencia a los organismos descentralizados su separación de la administración central, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que en la medida que se pierde de derecho o de hecho, en la misma se irá perdiendo la fisonomía y la existencia jurídica real de la descentralización administrativa. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central. Además, es necesario que políticamente así suceda y se respete.

En la vida real, los organismos descentralizados en México gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley así lo declara y otorga, pero con su texto la desvirtúa y la política también a menudo la resta o la aniquila. Es difícil encontrar un organismo descentralizado autónomo. La observación que hicimos en otra ocasión al comentar el texto de la ley de control de 1965, se conservó cierta ante el texto legal de 1970 que le sucedió, y lo es todavía ante el de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) (DO 14-V-1986) y su aplicación: "la descentralización se está centralizando".

Concepto legal de los organismos descentralizados. Primero se crearon los organismos descentralizados, siguiendo la experiencia del derecho administrativo francés, y luego vino su caracterización general en la ley. Muy distante ésta de la que concibió la doctrina mexicana. Tres requisitos exigieron sustancialmente, para que pudiera existir un organismo descentralizado: a) que sea creado por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo federal; b) su patrimonio,

constituido total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y c) su objeto o fines, sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (que se recogen en el artículo 2º, de la ley de 70).

Al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DO 29-XII-1976) se agregó otro requisito que ninguna de aquellas tres leyes previeron: personalidad jurídica. Aunque el artículo 45 original se reformó (DO 14-V-1986), se conserva la misma disposición, y dice: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Es decir, deben contar con "personalidad jurídica" expresamente reconocida al crearse. Comentamos ya el desacierto en que incurrió la ley orgánica al expedirse y que se mantiene en la reforma de 1986, con esa norma. Para nosotros, "desde que se constituye, por ley o por decreto, el organismo descentralizado es ya persona moral, por el hecho mismo de su constitución legal".

Régimen legal. Todavía es imprecisa la base constitucional para que el Congreso de la Unión, mediante ley o decreto establezca un organismo descentralizado. En cambio, se tiene la certeza de que el texto de la Constitución no prevé el apoyo para que lo haga el Ejecutivo Federal. Han resultado inútiles las iniciativas de reforma constitucional para definir la situación.

En cambio, el régimen legal de los organismos, ha resultado muy prolífico. Además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, forman parte de ese régimen, la ley que los origina y las numerosas leyes administrativas que regulan su comportamiento y acciones –Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Obras Públicas, Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de

la Administración Pública Federal; Ley General de Deuda Pública; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, etc. <sup>5</sup>.

*Desconcentración*, Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Para el jurista español, De la Vallina Velarde, la desconcentración es "aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". En países como España, Italia y Francia que tienen una administración pública de carácter centralista, el fenómeno de la desconcentración administrativa se manifiesta en acrecer y fortalecer las atribuciones o poderes de las autoridades locales, a las que el poder central transmite una parte de sus funciones. Esto en México no podría ser, si la administración federal transmitiera algunas funciones a autoridades locales, como son las administraciones de los estados y los municipios, se estaría aproximando al federalismo y no a la desconcentración administrativa.

*Centralización y desconcentración*. Responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. Se puede decir que la desconcentración está dentro del cuadro de la centralización que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus acciones.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego

---

<sup>5</sup>.- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K – 924

pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La administración del Distrito Federal tiene como principales órganos desconcentrados a las delegaciones políticas.

*Desconcentración y descentralización.* Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central. Por esta situación jurídica, la doctrina italiana llama a la primera descentramiento burocrático o jerárquico y a la segunda descentramiento autárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc.).

*Desconcentración y delegación de facultades.* Aunque la desconcentración administrativa se alcanza cuando el poder central trasmite parte de sus funciones en órganos que le están subordinados, la transmisión se puede realizar jurídicamente a través de la delegación de facultades u otra forma legal.

En el fondo, la desconcentración es distribución de competencias y esta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenida en acuerdo general o individual. La competencia del órgano desconcentrado será en los primeros casos directa y en el de la delegación, indirecta o derivada. No cambia la naturaleza de la desconcentración por la forma jurídica que se emplee para lograrla.

Puede haber delegación de facultades administrativas y no existir desconcentración. Es frecuente que por razones de expeditéz en el trámite

administrativo los órganos superiores deleguen en sus inferiores un grupo de facultades, del subsecretario al director general por ejemplo., y no existe desconcentración, pues esas facultades se ejercerán en todo el territorio nacional (esta delegación se previene en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). Tampoco se presenta en los numerosos casos en que las secretarías de Estado delegan ciertas facultades a los gobernadores de los estados por medio de los llamados convenios de coordinación.

*Desconcentración en la ley.* Consagra por vez primera, la fórmula general de la desconcentración administrativa el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Antes de que se expidiera ese texto legal, hubo numerosos órganos desconcentrados de la administración federal. Para citar algunos solamente las oficinas federales de Hacienda, las delegaciones calificadoras de impuesto sobre la renta, los servicios coordinados de salubridad, las agencias generales de agricultura, las comandancias militares de zona, etc.

VI. Existe un número considerable de organismos públicos "innominados". No reúnen plenamente los requisitos legales de los organismos descentralizados ni de los desconcentrados. Por estricta interpretación jurídica se les encajona en uno u otro grupo y por su habitual dependencia jerárquica con los órganos del poder central se les califica de "organismos desconcentrados"<sup>6</sup>.

Es importante expresar cual es el objetivo o espíritu de la ley al normar el acceso a la información, ya que permite saber las facultades jurídicas del Instituto Federal

---

<sup>6</sup>.- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K – 928

de Acceso a la Información en cuanto a la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, ya que el artículo 4º precisa cuales son los objetivos de esta Ley:

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

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

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

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

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

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

El Título Segundo de la ley de Transparencia Federal señala la parte relativa al acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, y su Capítulo I hace mención a las llamadas Unidades de enlace y comités de información y la forma en cómo están organizadas.

Así, el artículo 28 de la ley.-ordena: Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, en cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes.

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

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

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

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

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

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

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

Y Cada Comité estará integrado por:

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.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

El artículo 31 de la ley de transparencia expresa que -el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los comités a que se refiere el artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

También Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las

dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

El artículo 33, es quizá, uno de los mas trascendentes para el presente trabajo, ya que el contenido permite saber la forma administrativa mediante la cual se conforma por ministerio de ley el Instituto Federal de acceso a la Información Pública, al señalar que es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el ejecutivo federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para revolver, vencido esta plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Es interesante observar lo señalado en el artículo 36 de la ley en análisis, ya que expresa que -El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un período de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

De suma importancia lo preceptuado en el artículo 37 de la propia ley, que describe los alcances jurídico-administrativos del IFAI, al decir: El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II.- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III.- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV.- Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V.- Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7;
- VI.- Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;

VII.-Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del artículo 29;

VIII.-Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;

IX.-Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;

X.-Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;

XI.-Elaborar la guía a que se refiere el artículo 38;

XII.-Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales,

XIII.-Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;

XIV.-Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XV.-Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;

XVI.-Elaborar su Reglamento Interior y además normas de operación;

XVII.-Designar a los servidores públicos a su cargo;

XVIII.-Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

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

El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades. Rendirá el instituto de manera anual un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios, esto en un diseño institucional para salvaguardar los derechos ciudadanos al libre acceso a la información pública gubernamental.

#### **4.2.-El procedimiento de acceso a la información pública y la negativa a las solicitudes**

La ley prevé en el artículo 40 que: 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. La solicitud deberá contener, -por lo menos-

El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

Opcionalmente, 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.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilizaron, ni se requerirá demostrar interés alguno.

La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información, artículo 41 de la ley.

Por su parte, señala el artículo 42 que: Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

El artículo 43 plantea que: La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso. Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Es importante señalar que el artículo 44 de la misma ley de transparencia, dispone que: La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un período igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, el artículo 45 contempla que deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

I.-Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o

II.-Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, dice el artículo 46 que -ésta deberá remitir al comité de la

dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, según se aprecia del artículo 47 de la ley de transparencia.

El artículo 48 prevé que -Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

La ley de transparencia federal contempla un apartado relativo al procedimiento de acceso a la información ante el Instituto, y el artículo 49.-señala que el solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

*Recursos Administrativos*, “es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en

consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.

De los diversos conceptos de recurso administrativo que la doctrina registra, merece cita especial el del maestro Gabino Fraga, que dice; es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo".

En la experiencia mexicana, el recurso administrativo juega importantísimos cometidos. Por la naturaleza misma de ciertas resoluciones o actos administrativos, no siempre es posible satisfacer la audiencia previa para los particulares y entonces el recurso sirve a este propósito, antes que los intereses legales discutidos salgan de la esfera de la administración. Su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierte en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la administración, que con todo y las severas críticas que recibe de la doctrina y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local. Con menos relieve visible pero de gran trascendencia, es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiénolas al derecho y al interés público que las orienta. Estos aspectos últimos los hemos subrayado con otras palabras: "el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e interés legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y los particulares" (Nava Negrete).

*Recurso administrativo y recurso procesal.* Por su misma denominación es frecuente que se confunda la naturaleza administrativa de los recursos

administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente recursos procesales. El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

*Recurso administrativo y derecho de petición.* Son dos instrumentos legales de eficacia distinta. El derecho de petición, consagrado en el artículo 8º de la Constitución, no obliga a las autoridades administrativas a dictar resolución sobre el asunto o la petición del administrado, sino únicamente a contestar, o como dice el precepto: "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario"; en este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJF, t. XV). Bastará con que la autoridad conteste que el asunto está en estudio o trámite, que pida ciertos documentos o constancias y la garantía individual quedará respetada.

En cambio, no sucede igual con el recurso administrativo, aquí la autoridad administrativa que lo recibe a trámite tiene la obligación legal de contestar y dictar resolución.

*Clasificación de los recursos administrativos.* En cada legislación se les da una denominación distinta, obedeciendo a criterios diversos. Un aspecto que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos. si es la misma que dictó la resolución impugnada, se dice es un recurso administrativo de reconsideración o reposición; si una distinta de la que dictó la resolución y particularmente superior jerárquica, se afirma que es un recurso de revisión o jerárquico. A veces la denominación responde a la distinta categoría o clase de actos que pueden impugnarse con uno u otro recurso.

En la legislación administrativa federal se siguen las pautas señaladas para establecer los recursos administrativos, que en la práctica ha dado origen a la indefensión o al desamparo de los administrados por no saber utilizar el tipo de recurso para la resolución que se interesen en impugnar<sup>7</sup>, así las cosas, la ley de transparencia contempla en su artículo 50: la procedencia del recurso en los mismos términos cuando:

I.-La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;

II.-La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;

III.-El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o

IV.-El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Artículo 51.-El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por su parte, el artículo 52 ordena que: El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares, quizá en la homologación al criterio jurídico de la suplencia de la deficiencia de la queja en materia de juicio de Amparo.

Muy importante lo ordenado en el artículo 53 de la ley, ya que señala que: La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la

---

<sup>7</sup>.- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K – 2181

reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

Se contempla en el cuerpo de este artículo 53 de la ley en cita, que para poder estar en posibilidad de dar “cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este artículo, el reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular”.

Para los casos de negativa de información, la ley dispone en su artículo 54 que: El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I.-La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II.-El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III.-La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV.-El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V.-La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI.-Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

El artículo 55 dispone que “salvo lo previsto en el artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I.-Interpuesto el recurso el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la

interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;

II.-El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

III.-Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV.-Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V.-El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI.-Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 56: Las resoluciones del Instituto podrán:

I.-Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II.-Confirmar la decisión del Comité, o

III.-Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

En atención a lo estipulado en el artículo 57: El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I.-Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;
- II.-El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
- III.-Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o
- IV.-Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58: El recurso será sobreseído cuando:

- I.-El recurrente se desista expresamente del recurso;
- II.-El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- III.-Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o
- IV.-La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Artículo 59: Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio.

Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

Artículo 60.: Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

En este sentido, podemos afirmar que el IFAI se ha convertido en un tribunal con alcances meramente administrativos, y que el Poder Judicial Federal tiene en todo momento la facultad de constreñir los actos administrativos al mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como último reducto de justipreciación del incumplimiento por negativa al acceso a la información pública gubernamental, mediante el juicio de amparo en materia administrativa.

#### **4.3.-Los Datos Personales en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**

El ***Habeas corpus*** es un instrumento procesal de origen anglosajón que tiene por finalidad la protección de la libertad personal de los individuos, institución que ha tenido un enorme desarrollo en muchos otros países tanto del *common law*, como ajenos a este sistema jurídico.

Originalmente, el habeas corpus inglés procedía frente a detenciones por parte de autoridades no jurisdiccionales, inclusive la Corona, sin orden ni autorización de tribunal alguno, en cuyo caso, el juez ante el cual se presentaba disponía la presentación física del detenido arbitrariamente el cual quedaba a su disposición, exceptuándose de este derecho cuando la detención se hubiera llevado a cabo por los delitos graves, la alta traición y la detención por deudas civiles. Posteriormente se amplió en contra de órdenes de aprehensión dadas por jueces incompetentes, inclusive en Estados Unidos ha llegado a convertirse en un verdadero recurso penal de naturaleza federal.

Se sabe que el habeas corpus surgió en Inglaterra durante la Edad Media, aunque no se puede determinar el momento preciso ni sus caracteres en aquel entonces, por eso se dice que tuvo un origen consuetudinario, aunque más precisamente se debe decir jurisprudencial dadas las peculiares fuentes del derecho inglés. El primer gran documento legislativo que vino a regular la vida de esta institución inglesa fue el Habeas Corpus Act de 1640, perfeccionándose y consolidándose en otra ley de 1679, complementándose con el Bill of Rights de 1689.

El habeas corpus fue recogido por todas las colonias británicas y especialmente los Estados Unidos, en donde ha tenido un desarrollo singular y por donde principalmente ha influido al derecho mexicano. En efecto, la jurisprudencia permitió que a través del recurso federal de habeas corpus se impugnaran sentencias penales de tribunales locales incompetentes, a partir de 1873 se permitió impugnar mediante el mismo los errores sustantivos de las sentencias (integración de los jurados, aspectos probatorios, falta de asistencia legal, parcialidad, etc.) y desde 1879 resoluciones fundadas en leyes inconstitucionales; lo que ha llevado al Poder Judicial Federal de los Estados Unidos a centralizar prácticamente la justicia penal; ello ha ocasionado que en los últimos años se haya manifestado un sector importante de la doctrina -e incluso la Suprema Corte- en el sentido de limitar esta centralización por parte de los tribunales federales.

El habeas corpus, como instrumento protector de la libertad personal, independientemente de los países de tradición jurídica anglosajona, ha sido adoptado por algunas naciones europeas e iberoamericanas, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En nuestro medio, desde las Cortes de Cádiz, y posteriormente en los constituyentes de 1821-1824, se planteó la necesidad de crear un instrumento procesal protector de la libertad personal similar al habeas corpus, e inclusive adoptar el propio habeas corpus; esto fue logrado por don Manuel Crescencio Rejón en la Constitución de Yucatán de 1840, al incorporar dicha institución en el

juicio de amparo. Pero no fue sino hasta 1847 cuando el juicio de amparo se erige a nivel federal a través del Acta Constitutiva y de Reformas la cual se elaboró con base en el proyecto contenido en el célebre Voto particular de don Mariano Otero, recogiendo, en esa benemérita institución procesal mexicana, el habeas corpus, entre otros aspectos.

En México, actualmente las funciones del habeas corpus se contemplan en el procedimiento especial regulado por los artículos, 17 y 18 de la Ley Amparo en vigor, pues en ellos se reglamenta la posibilidad de que tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación o destierro, o alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, el juez dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado y si no lo logra consignara los hechos al Ministerio Público, después de resolver la suspensión definitiva; por ello el distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio ha calificado correctamente a este procedimiento especial de amparo como "amparo habeas corpus" <sup>8</sup>

La ley de transparencia prevé un marco normativo en materia de protección de datos personales al señalar en su artículo 20 que: Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su

---

<sup>8</sup>.- Apuntes e Información del Diplomado en Comunicación Social, organizado por el INAP-IBERO-SEGOB 2004.

tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

El artículo 21 expresa que: Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticidad similar, de los individuos a que haga referencia la información.

Además el artículo 22 invoca las razones por la que no se requerirá autorización para el acceso a la información de datos personales, al señalar que: 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;

II.-Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en él y previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III.-Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

IV.-Cuando exista una orden judicial;

V.-A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI.-En los demás casos que establezcan las leyes.

Dice el artículo 23 que: Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

Se elabora un interesante planteamiento para el acceso a los datos personales descrito en el artículo 24: Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquélla deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de la misma ley.

El artículo 25 dispone que: Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que

modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquélla deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50. también procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los Artículos 24 y 25, en atención a lo señalado en el artículo 26 de la multicitada ley de transparencia.

#### **4.4.-Las Entidades Federativas en México**

La transparencia ha generado una movilización gubernamental en el ámbito de los otros niveles de gobierno y en la homologación de los criterios fundamentales y del propio espíritu de la ley federal de transparencia, la mayoría de las entidades han adoptado sus propios ordenamientos jurídicos al respecto.

A continuación se presenta una parte del informe anual 2004 rendido por el IFAI en materia local, que por lo extenso del mismo, solo se aborda lo más importante en materia de análisis comparativo de los estados del país en acceso a la información gubernamental, ya que de lo contrario, rebasaría el objetivo del presente trabajo, y sólo se muestra el avance que ha alcanzado la transparencia y acceso a la información pública gubernamental en los estados de la federación permitió observar el espíritu de la coincidencia de este concepto y como se ha extendido en la creación de instituciones que administran el acceso a la información gubernamental estatal.



SECRETARÍA EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES ESTATALES  
VARIABLE: MATERIAS QUE REGULA LA LEY

Entidad Federativa	Transparencia	Acceso a la Información Pública	Protección de datos Personales	Otra (especificar)
AGUASCALIENTES	SI	SI	SI	NO
COAHUILA	SI	SI	NO	NO
COLIMA	SI	SI	SI	NO
DISTRITO FEDERAL	SI	SI	SI	NO
DURANGO	SI	SI	SI	NO
GUANAJUATO	SI	SI	SI	NO
JALISCO	SI	SI	SI	NO
MÉXICO	SI	SI	SI	NO
MICHOACÁN	SI	SI	SI	NO
MORELOS	SI	SI	SI	Estadística
NUEVO LEÓN	SI	SI	SI	NO
QUERÉTARO	SI	SI	SI	NO
SAN LUIS POTOSÍ	SI	SI	SI	NO
SINALOA	SI	SI	SI	NO



**SECRETARÍA EJECUTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL DE VINCULACIÓN CON ESTADOS Y MUNICIPIOS**

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES ESTATALES  
VARIABLE: OTRAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA**

Entidad Federativa	Obligación de transparencia
<b>AGUASCALIENTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las cuentas públicas y los informes trimestrales de origen y destino.</li> <li>Estados financieros, balances generales y estados de pérdidas y ganancias.</li> </ul>
<b>COAHUILA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrega de recursos públicos cualquiera que sea su destino</li> <li>Balances generales y estados financieros</li> <li>EL Poder legislativo debe informar además: Cuentas públicas de las dependencias y entidades. Leyes y decretos aprobados. Dictámenes sobre iniciativas. Diario de debates. Controversias entre los Poderes</li> <li>El Poder Ejecutivo y los ayuntamientos deben informar además: Planes estatal y municipal de desarrollo. Planes, programas o proyectos de gobierno de sus entidades y dependencias. Agenda comunitaria. Iniciativas de Ley o decretos en materia administrativa y municipal</li> <li>El Poder judicial debe informar además: Procedimientos de justicia. Tesis aisladas y jurisprudenciales publicadas. Listas de acuerdos. Disposición de expedientes judiciales y administrativos concluidos. Aplicación del fondo para mejorar la administración de justicia.</li> <li>El Instituto electoral y en su caso los partidos y asociaciones políticas deben informar: Plataformas, estatutos y normas internas. Informes presentados ante la autoridad electoral. Fiscalización de los recursos públicos y no públicos bajo el principio de transparencia en el financiamiento</li> </ul>
<b>COLIMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El periódico oficial</li> <li>Iniciativas y dictámenes de leyes</li> <li>Informes de los partidos políticos, organizaciones y asociaciones políticas que se entregan a la autoridad electoral.</li> <li>Cualquier información de interés y utilidad común</li> </ul>

Entidad Federativa	Obligación de transparencia
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relación de sus bienes y el monto</li> <li>Iniciativas de ley que se presenten ante la Asamblea Legislativa</li> <li>El órgano de control y el órgano técnico de fiscalización proporcionarán los resultados de auditoría, únicamente a solicitud de parte</li> <li>Los entes públicos proporcionarán a los solicitantes la información relativa a las solventaciones o aclaraciones derivadas de las auditorías concluidas</li> <li>Las resoluciones o sentencias definitivas que se dicten en procesos jurisdiccionales que se lleven en forma de juicio</li> </ul>
<b>DURANGO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Informes de los partidos políticos.</li> </ul>
<b>GUANAJUATO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enajenaciones de bienes, motivo, adquirentes y montos</li> <li>Padrón inmobiliario</li> <li>Cuentas públicas, empréstitos y deudas contraídas</li> <li>Aplicación de fondos auxiliares especiales y origen de los ingresos</li> <li>Destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos y los informes que dichas personas deben entregar</li> <li>Iniciativas de ley que presenten al Congreso, avances en dictámenes, acuerdos y decretos legislativos aprobados</li> <li>Relación de solicitudes de información y respuestas que se les den.</li> </ul>
<b>JALISCO</b>	
<b>MÉXICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La contenida en los acuerdos y actas de las reuniones oficiales, de cualquier órgano colegiado de los Sujetos Obligados</li> <li>La situación financiera de los municipios, Poder Legislativo y sus órganos, Poder Judicial y Consejo de la Judicatura, Tribunales Administrativos, Órganos Autónomos, así como de la deuda pública municipal, conforme a las disposiciones legales aplicables</li> <li>La que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, a la que sólo tendrán acceso los mexicanos</li> <li>Convenios con otros entes del sector público</li> <li>Planeación, programación y contenidos de la información que difundan</li> <li>Agenda de reuniones públicas</li> </ul>

Entidad Federativa	Obligación de transparencia
<b>MICHOACÁN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes presentados por partidos políticos.</li> <li>• Informes sobre las iniciativas que se presenten al Congreso y sus dictámenes.</li> <li>• Informes de gestión financiera y cuenta pública.</li> <li>• Las controversias entre poderes públicos.</li> <li>• El monto y la aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.</li> <li>• Convocatorias para contratación de bienes y servicios y obra pública.</li> </ul>
<b>MORELOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• índices y catálogos de información en posesión del gobierno</li> <li>• iniciativas y dictámenes de leyes</li> <li>• controversias y juicios entre poderes públicos del estado o con la Federación</li> <li>• convenios con entidades no gubernamentales.</li> <li>• Informes de los partidos políticos, organizaciones y asociaciones políticas que entregan a la autoridad electoral</li> </ul>
<b>NUEVO LEÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La comisión estatal electoral publicará los informes presentados por los partidos políticos</li> </ul>
<b>QUERÉTARO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decretos, circulares, reglamentos y demás disposiciones de observancia general</li> <li>• Balances, estados financieros, documentación contable</li> <li>• Estadísticas e indicadores de: Procuración de justicia, actividad del ministerio público</li> <li>• Cuenta Pública y su dictamen</li> <li>• Destinatarios y el uso autorizado de los recursos</li> <li>• Estadísticas de juicios y procedimientos administrativos, montos, tiempo de resolución y costos promedio</li> <li>• Información de órganos jurisdiccionales, administrativos o del trabajo que resuelvan controversias o apliquen el derecho</li> <li>• Controversias entre entidades gubernamentales</li> <li>• Iniciativas, puntos de acuerdos escritos de particulares y dictámenes sobre iniciativas que se presenten ante la Legislatura</li> <li>• Padrón de proveedores</li> <li>• Aplicación del fondo auxiliar para la administración de justicia y cualquier otro análogo de las entidades gubernamentales</li> <li>• Toda información de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, excepto la que afecte a terceros</li> </ul>

Entidad Federativa	Obligación de transparencia
<b>SAN LUIS POTOSÍ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controversias entre poderes públicos</li> <li>• Cuentas públicas del Estado y los ayuntamientos</li> <li>• Dictámenes sobre iniciativas de ley que se presenten al Congreso del Estado</li> <li>• Informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones al Consejo Estatal Electoral</li> </ul>
<b>SINALOA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Balances generales y su estado financiero</li> <li>• Controversias entre poderes públicos</li> <li>• Cuentas públicas del Estado y de los Municipios</li> <li>• Aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de la Justicia</li> </ul>

# **ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES ESTATALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

## **Introducción**

Este documento pretende reflejar, de manera sintética, los aspectos más relevantes de las catorce leyes estatales de acceso a la información vigentes hasta el 30 de abril de 2004.

Identificar las variaciones entre cada una de estas leyes es de gran importancia para ampliar los conocimientos de los interesados en la materia, brindar asistencia técnica y asesoría tanto a los gobiernos estatales, como a los órganos rector y los sujetos obligados que lo soliciten, y promover entre las entidades federativas que aún no cuentan con ley de acceso autorizada, la inclusión de los componentes de otras leyes estatales que contribuyen a fortalecer y consolidar el derecho de acceso a la información pública.

Para el desarrollo del estudio comparativo, primeramente se identificaron a partir de la LFTAIPG, las variables genéricas y las específicas que le corresponden a cada una y se contrastaron con las leyes estatales publicadas; las variables genéricas identificadas son 13 y las específicas son más de 80. Algunos ejemplos de variables genéricas son: Materias que regula la ley, Ámbito de aplicación de la ley, etc.

Es necesario insistir en que este estudio comparativo no pretende, ni tiene como finalidad emitir juicios para calificar las leyes estatales publicadas, únicamente refleja el contenido detallado de cada una y las variaciones que presenta en relación a las demás.

## **Objetivo de estudio**

Identificar las variaciones que presentan las leyes estatales de acceso a la información pública.

## **Alcances**

Conocer con detalle el contenido de las leyes estatales de acceso a la información.

Disponer de información útil para atender las solicitudes de apoyo que las entidades federativas requieran del IFAI.

Contar con información que le permita al IFAI promover a nivel nacional la homologación de las leyes de acceso a la información.

## **Metodología**

Como se mencionó anteriormente, las variables genéricas y las específicas identificadas a partir de la Ley Federal, se contrastaron con cada una de las leyes estatales publicadas. Cada variable genérica tiene un número diferente de variables específicas que se agruparon para conformar los cuadros que forman parte del presente estudio.

En cada cuadro se aprecian con claridad las similitudes y diferencias que tienen las 14 leyes estatales que son el objeto de este estudio.

Finalmente es importante aclarar que este comparativo deberá ser actualizado de manera constante en función de la publicación de nuevas leyes estatales, o bien cuando las actuales sean modificadas por los Congresos de los estados.

## Descripción de las variables que conforman el estudio

### 1.- Leyes estatales de acceso a la información.

Esta variable genérica sistematiza los nombres oficiales de las leyes estatales de acceso a la información, sus fechas de publicación y entrada en vigencia; así como el inicio del ejercicio de este derecho en cada uno de los 14 estados que comprende el estudio.

### 2.- Materias que regula la ley correspondiente.

El estudio de esta variable tiene como propósito conocer si las leyes estatales publicadas incluyen en su contenido la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales y conocer si se incorporó otra materia a la ley correspondiente, como es el caso del estado de Morelos.

### 3.- Ámbito de aplicación de la ley (sujetos obligados).

Una de las variables genéricas más importantes es la que se refiere a la relación de sujetos obligados que señala cada ley estatal, ya que incide en la amplitud del campo del derecho de acceso a la información.

### 4.- Tipos de información.

Esta variable permite observar los tipos de información que incluye cada una de las leyes estatales publicadas, las variables específicas que se consideraron para el estudio son:

Información pública  
Información clasificada  
Información confidencial

### 5.- Obligaciones de transparencia.

Esta variable identifica cuántas y cuáles obligaciones de transparencia le impone a los sujetos obligados su ley correspondiente, inicialmente se identificaron 16 variables específicas y mediante el estudio se detectó que en promedio cada ley estatal tiene cinco obligaciones adicionales.

### 6.- Características de las solicitudes de información.

En esta variable se aprecia además de los medios en que los ciudadanos deben presentar las solicitudes de información, los plazos establecidos para la atención y respuesta a las solicitudes, también se puede apreciar si la ley prevé que el solicitante, ante una negativa de información, reitere su solicitud ante la misma dependencia o entidad, mediante el recurso de inconformidad, antes de acudir a otra instancia para presentar el recurso de revisión. Para esta parte del estudio se identificaron siete variables específicas.

### 7.- Requisitos para presentar solicitudes de información.

Mediante el estudio de 11 variables específicas se muestra los requisitos que deben cumplir las solicitudes de información para que sean aceptadas y atendidas por los sujetos obligados (a través de sus dependencias y entidades) que tienen en su poder la información requerida por los ciudadanos.

### 8.- Instancia que recibe las solicitudes de información.

Esta variable nos indica el lugar en el que se deben presentar las solicitudes de información, en algunas entidades federativas la ley prevé más de una instancia, lo que significa mayor accesibilidad para el solicitante.

### 9.- Características de los recursos.

Ante una negativa de los sujetos obligados a proporcionar información, las leyes estatales prevén que el solicitante acuda a otras instancias mediante la presentación de un recurso de revisión para que se analice su caso en particular.

En esta variable se muestran las instancias a las que puede acudir el solicitante y los plazos en los que se atenderá y dará respuesta al recurso presentado.

**10.- Requisitos para presentar el recurso.**

Mediante el estudio de 11 variables específicas, se identificaron los requisitos que estipula cada una de las leyes estatales para que los recursos se atiendan.

**11.- Costos de entrega de información.**

En esta variable se revisa en cada una de las leyes lo relativo al señalamiento en el sentido de que los sujetos obligados realicen o no, un cobro por concepto de reproducción, certificación y envío de la información y si la consulta de la misma es gratuita.

**12.- Existencia de un órgano rector.**

El análisis de los órganos rectores de acceso a la información, nos muestra primeramente si la ley contempla su creación, cuál es la denominación, cuántos integrantes (consejeros o comisionados) lo conforman, el periodo de gestión de los mismos, y si cuentan con autonomía para operar, tomar decisiones y ejercer el presupuesto que se les asigne.

**13.- Atribuciones y facultades del órgano rector.**

Para el estudio de esta variable se consideraron seis de las más importantes atribuciones (variables específicas), que en caso de contar con todas ellas le permiten al órgano rector posicionarse ante los sujetos obligados y ante la opinión pública para hacer cumplir el derecho e acceso a la información, brindando apoyos concretos a los sujetos obligados para la observancia correcta de la ley y promoviendo un servicio de calidad para los solicitantes de la información.

\* 9

## **Conclusiones**

Rodolfo Vergara, expresa que en México, se ha dado poca atención a los problemas de la administración, y sólo se ha enfocado, desde una visión instrumental, a resolver problemas, proceso que recibe el elegante nombre de toma de decisiones, al margen de la propia naturaleza de éstos. Son soluciones en busca de aplicaciones. La dignificación de la disciplina pasa, desde nuestro punto de vista, por aquellos procesos investigativos que den cuenta tanto de la complejidad como de la particularidad de nuestras formas de organización y sus modalidades de administración.

*La Organización Pública:* Las organizaciones públicas son, al mismo tiempo, muy parecidas y muy diferentes a las privadas. Son parecidas ya que ellas también se diseñan para explotar las ventajas de la división del trabajo y la especialización de sus empleados. Sin embargo, son diferentes ya que la obtención de ganancias normalmente no es uno de sus objetivos, ni tampoco es su principal criterio de evaluación del desempeño. Su objetivo es la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar problemas de la sociedad.

La creciente complejidad que el Estado-nación adquirió a lo largo del siglo XIX, exigió para su administración la aparición de un tipo particular de organización: la burocracia.

A diferencia de las organizaciones privadas donde el uso eficiente de los recursos y la obtención de ganancias es el criterio dominante, la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas.

Mientras que el gerente privado está preocupado sólo por obtener beneficios para los inversionistas y otros dueños de la organización, el funcionario público debe garantizar un uso eficiente y eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.

La organización burocrática fue descrita y analizada por primera vez por Max Weber, quien, propuso un conjunto de principios o características que son comunes a toda organización burocrática y que, en lo general, siguen siendo vigentes a la fecha:

- La división y especialización del trabajo.
- La selección de los funcionarios de acuerdo a sus capacidades y conocimientos técnicos necesarios para desempeñar el puesto.
- La entrada y promoción en la carrera burocrática se decide por las capacidades profesionales y el mérito de los funcionarios.
- La responsabilidad y autoridad de cada funcionario está claramente establecida por la jerarquía.
- El comportamiento y decisiones de los funcionarios está determinado por un conjunto de reglas conocidas por todos.
- Debe quedar constancia escrita de órdenes y decisiones para poder delimitar responsabilidades.
- El funcionario no debe usar su encargo público para incrementar su patrimonio personal. El funcionario, en cambio, recibe un sueldo y tiene una perspectiva de carrera profesional para toda la vida.

Podemos resumirlo en los siguientes principios generales:

- La burocracia es una carrera profesional que se construye a partir del conocimiento técnico y el mérito.
- El burócrata no toma decisiones políticas, se limita a poner en práctica, administrar y ejecutar las decisiones tomadas por los políticos.
- La separación entre políticos y burócratas es tajante y su lógica de comportamiento diferente: mientras que los políticos hacen su carrera a través de los partidos políticos y prosperan en la medida en que los ciudadanos votan sus propuestas, los burócratas hacen su carrera dentro

del aparato administrativo, no tienen filiación partidista, y prosperan de acuerdo a su conocimiento técnico y su desempeño en el trabajo <sup>1</sup>.

De esta manera, en la imbricación de la Administración Pública, podemos establecer un vínculo analítico que permita ubicar la importancia entre estas categorías conceptuales y que en la praxis, la Administración Pública estará deficiente si carece de información, por lo que la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público o de interés social. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos, por ejemplo: remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de los programas, criterios de decisión, etc.

Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial <sup>2</sup>

Presentó el IFAI su informe de rendición de cuentas, ante el H. Congreso de la Unión, correspondiente al periodo 2003-2004. Éste describe las acciones emprendidas y los resultados obtenidos por el Instituto del 1º de enero de 2003 al 15 de mayo de 2004, en el marco de las atribuciones que le confiere la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De tal manera que “el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, y optimizar el uso y manejo de los archivos en poder de éstas, fomentando así la transparencia en la

---

<sup>1</sup>.- Vergara, Rodolfo, La Transparencia como Problema, Cuadernos de Transparencia No. 5. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 1ª Edición, Marzo 2005, Pp. 15.

<sup>2</sup>.- Vergara, Rodolfo, La Transparencia como Problema, No. 5, Ibidem, Pp. 15.

gestión pública. Ante este reto, el Instituto y los funcionarios que lo conforman asumieron la misión de promover la democratización del ejercicio del poder y la socialización del conocimiento sobre la gestión gubernamental, coadyuvar en la organización de los archivos nacionales y contribuir a garantizar el respeto a la vida privada. Desde ese momento, el IFAI ha tenido la responsabilidad de protagonizar un proyecto conducente a garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho de acceso a la información y, con ello, coadyuvar a la eficiencia, efectividad y equidad en la gestión de los asuntos públicos.

Desde su creación, el IFAI participa directamente en la consolidación del sistema democrático al promover la transparencia y el acceso a la información. Ambos crean condiciones favorables para la rendición de cuentas, elemento indispensable de una relación constructiva entre sociedad y Gobierno. El acceso a la información y la transparencia posibilitan que una multiplicidad de actores — entre los cuales destacan los organismos de la sociedad civil, la iniciativa privada, el ámbito académico e, incluso, los propios Poderes del Estado— reduzcan los costos asociados a la supervisión y vigilancia del ejercicio y buen uso del poder gubernamental conferido por la ciudadanía. Asimismo, promueven la creación de canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, los cuales permiten que se realice un escrutinio crítico, bien informado y periódico sobre el ejercicio gubernamental. El IFAI, al promover esta nueva cultura de transparencia y acceso a la información, que es esencialmente democrática, sitúa al ciudadano en el centro de la acción gubernamental. La protección del derecho de acceso a la información incide en que los ciudadanos ya no sean espectadores, sino protagonistas de la vida política nacional.

Las democracias modernas no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que además deben asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos. Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el ámbito federal, y de leyes y

reglamentos en la materia en distintas entidades federativas y municipios, México ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y, desde luego, una nueva forma de ejercicio de la función pública, con las puertas abiertas y de cara a la sociedad.

La Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es el resultado de varios factores, entre los que destacan los siguientes:

- a) Las demandas por contar con una legislación en materia de acceso a la información pública gubernamental por parte de varias organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.
- b) Las tres iniciativas que fueron presentadas en la H. Cámara de Diputados: la del Diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta, la del Ejecutivo Federal, y la de una organización formada por varios legisladores de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, denominada "Grupo Oaxaca".
- c) Las de varios organismos internacionales, especialmente la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ya que México era uno de los pocos países miembros de esa organización sin una ley de acceso a la información pública.
- d) La nueva dinámica de competencia multipartidista en México, la cual exige a los partidos políticos y a sus candidatos contar con información fidedigna sobre la gestión de los gobiernos federal y local.
- e) Las demandas de grupos de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros para contar con información más completa sobre diversos aspectos regulatorios del gobierno y sobre el estado que guardan las finanzas públicas. Con la Ley Federal de Transparencia se prevé la reducción de elevados costos de transacción y, presumiblemente, el acceso ciudadano a la información del Gobierno tendrá un impacto favorable en la productividad económica.

La Ley de transparencia es una poderosa herramienta para el acceso a la información y a la transparencia misma, en este sentido, se ha constituido en un referente internacional. Más allá de establecer el carácter público de la mayor parte de la información que posee y genera el gobierno federal, la Ley dispone un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal debe observar para su cumplimiento. Por otro lado, gracias a la presencia y actuación del IFAI esta Ley ha llenado en buena medida el vacío institucional que no se había podido resolver desde la reforma del artículo sexto constitucional en 1977.

El objetivo primordial de la ley de transparencia es facilitar que los individuos puedan conocer la información que está en manos del Gobierno. Al mismo tiempo, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y hacer del conocimiento de la sociedad cuestiones fundamentales sobre las concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios. La Ley garantiza el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, UNAM) y los tribunales administrativos, bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los Poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional; en cuyo caso la reserva debe justificarse legalmente y será de carácter temporal, no mayor a 12 años.
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.

3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos. De este modo se garantiza el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, así como a los titulares de datos personales el acceso a ellos cuando así lo soliciten <sup>3</sup>

Permitiendo así, estrategias político-administrativa tendientes a la noción de ser cada vez más controlado, tal y como Beer Staford lo planteó, y más aún, ya que la tendencia del gobierno federal es llegar a una administración electrónica, donde la información-gobierno-gobernados sea el imperativo general, ya que tan es así que, en los rubros temáticos del Tercer y Cuarto Informe de Gobierno -2003 y 2004- se contemplan temas encaminados a ello, por ejemplo el relativo al Combate a la Corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo; el referente al llamado Gobierno Digital en concordancia con el llamado Gobierno Honesto y Transparente, sólo por citar algunos ejemplos. Circunstancia que quizá tenga que ver que el Ejecutivo Federal le esté apostando a la cibernética administrativa, previendo ejecutar acciones encaminadas a provocar una homeóstasis política gubernamental, ya que a decir de Oskar Lange, “los sistemas de los que se ocupa la cibernética están compuestos de elementos unidos entre sí por la cadena de acciones causa-efecto. A esta relación de los elementos del sistema se denomina *retroacción*. Recordando lo expuesto hasta ahora puede definirse la cibernética como la ciencia que versa sobre el funcionamiento de los sistemas de acoplamiento. Cada mecanismo, en el sentido restringido de la palabra, es un ejemplo del sistema de elementos acoplados en los cuales la interacción de la causa-efecto se realiza según los principios de la mecánica o de la electromecánica. El funcionamiento de un elemento induce el funcionamiento de otro elemento anexo a él, lo que a su vez influye en los elementos conectados con él, directa o indirectamente. Situación parecida se da en los sistemas de elementos interconectados que existen en los procesos químicos, biológicos, etc., o en los procesos económicos-sociales. Precisamente

---

<sup>3</sup>.- Informe de labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

estas características hicieron posible la creación de una ciencia de tipo general sobre el funcionamiento de los sistemas de acoplamiento que se conocen con el nombre de cibernética. Por lo general se añade al respecto que la cibernética es la ciencia de la dirección o control de los sistemas de acoplamiento”<sup>4</sup>, independientemente que estos conceptos sean posicionados a las diversas posturas del libre mercado o no, en materia económica; es decir, a la homeóstasis económica.

Por último, y quizá haciendo un análisis comparativo, el actual gobierno federal implementa en su actuar, es decir, en el uso de sus facultades constitucionales y reglamentarias, mecanismos administrativos con una visión distinta a la tradicional, con un pensamiento de máxima eficiencia, donde el concepto de productividad es la regla en la empresa, escapándosele a la actual administración federal, que hay aspectos dentro de la Administración Pública que son diametralmente opuestos a la empresa, tan es así que no podría operar un ISO en la Procuraduría General de la República, como lo expresó el ejecutivo federal en algún momento de su administración y en consecuencia a lo argumentado por Von Mises, al señalar que “el ciudadano corriente compara el funcionamiento de la administración pública con el de las empresas privadas, que le resulta mucho más familiar. Descubre entonces que la gestión burocrática es derrochadora, ineficiente, lenta y deficitaria. Sencillamente, no pueden entender cómo un pueblo razonable tolera la supervivencia de tan pernicioso sistema. ¿Por qué no adoptar los bien probados métodos de los negocios privados?. Sin embargo, tales críticas carecen de fundamento, ya que interpretan mal las características de la administración pública. No se percatan de la diferencia fundamental que existe entre el gobierno y la empresa que se rige por el principio de la motivación del beneficio. Lo que llaman deficiencias y fallos en el funcionamiento de la administración son propiedades necesarias de la misma. Una sección administrativa no equivale a una empresa guiada por el principio del beneficio; no puede servirse de cálculo económico alguno; tiene que resolver problemas que

---

<sup>4</sup>.- Lange, Oskar. Introducción a la Economía Cibernética, México, Siglo XXI Editores, 1969, Pp. 7

son desconocidos en la gestión empresarial. No tiene sentido pretender mejorarla adaptándola al modelo de la empresa privada. Es erróneo enjuiciar la eficacia del gobierno comparándola con la acción de una empresa sometida a las reacciones de los factores del mercado”<sup>5</sup>, esperando, en este sentido, que el IFAI en cooperación con el Poder Ejecutivo Federal no se convierta en un enorme *Buzón de Quejas* por virtud de que la autoridad no otorgue la información que el ciudadano le requiera.

Ya que si elaboramos un balance de estos cuatro años de gobierno, tal parece que la actual administración está utilizando el *Modelo de Control de Rendimiento* Planteado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, el cual “... busca ante todo que el gobierno se parezca más a una empresa. Pero aquí es necesario que seamos concretos porque el ideal no es simplemente cualquier empresa. Existe el supuesto, no muy a menudo explícito, de que el ideal es la estructura divisional popularizada concretamente por los conglomerados. La organización en general se divide en –negocios-, a los que se asignan objetivos de rendimiento de los que son responsables sus directivos. Así pues, la superestructura planifica y controla mientras que las micro estructuras ejecutan. Todo muy ordenado, pero no necesariamente muy efectivo”<sup>6</sup>.

De esta manera, y retomando la idea, el discurso del actual gobierno federal, no encuentra conciliar lo dicho con la acción, es decir, no hay congruencia entre el decir y el hacer, por lo que no existe compatibilidad entre la esencia de la Dirección en el sector Público, en virtud de que existen por lo menos “tres objeciones principales que se hacen a la aplicación de la Dirección en el Sector Público siendo:

- 1.- La Administración y el Sector Público no tienen ni clientes ni clientela.
- 2.- No existe un objetivo fácilmente cuantificable como el del beneficio, entendido como un fin del Estado, es decir, el bien común; y

---

<sup>5</sup>.- Misses, Ludwing Von. Burocracia. Madrid, Unión Editorial. 1974. Pp. 70.

<sup>6</sup>.- Mintzberg, Henry. “Gestionar al Gobierno, gobernar la gestión”. ¿De Burócratas a Gerentes?, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. 1999, Pp. 206.

3.- Se dan una serie de restricciones estatutarias y presupuestarias que se oponen a los métodos gerenciales”<sup>7</sup>, por lo que el tratamiento de la transparencia, del acceso a la información pública, no debe considerarse como una forma de acceder en calidad de cliente, ni transformar a consumo la información pública en beneficio particular solamente, sino en una justificación de la misma razón de existir del Estado; por lo que no se debe considerar al IFAI como el gran auditor de la información pública, sino el medio por el cual el ciudadano o gobernado puede solicitar información pública para mejorar la toma de decisiones políticas en beneficio individual y por ende colectivo, para que podamos entender y no interpretar la dialéctica del artículo 6º constitucional último párrafo, entendido como Estado-Sociedad- Individuo-, en una imbricación entre derecho a la información que será garantizado por el Estado Mexicano, y que si en verdad se desea que el espíritu de autonomía del IFAI sea verdadero, éste tendría que estar imperiosamente desvinculado del Ejecutivo Federal y convertirse en un organismo autónomo constitucional plasmado en nuestra Carta Magna o bien, buscar la inclusión constitucional para intentar obtener una cabal atención de todos y cada uno de los derechos humanos como lo es el derecho a la información en su concepción amplia y restringida, pero a partir de una respuesta inmediata por parte de los obligados a proporcionarla, sin necesidad de crear un Instituto de intermediación de acceso a la información como lo es el IFAI, precisamente para no abonar más en el crecimiento de la propia Administración Pública y no dejar, en última instancia, la calificación de la procedencia de la solicitud de información en manos de la misma burocracia.

Así entonces, el espíritu de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, deberá situarse por encima de cualquier gobierno en turno y cumplir sus propósitos con una real y verdadera obligación y no como una prebenda estatal, para que el derecho a la información sea garantizado con denuedo por el Estado mexicano, ya que como se argumentó en el cuerpo del presente texto, el IFAI se erige como tribunal con alcances meramente

---

<sup>7</sup>.- Laufer, Romain y Burlaud, Alain, Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980. Pp. 126

administrativos, y que el Poder Ejecutivo Federal tiene en todo momento la obligación de constreñir sus actos al mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando exista controversia por desacato de autoridad por la negativa o reincidencia de negativa a un resolutivo del IFAI, quedando el juicio de amparo como última instancia para obligar a la autoridad a que entregue la información pública solicitada. Así el IFAI deberá ser una institución a la que se le fortalezca y convierta en una verdadera institución administrativa con carácter constitucional autónoma, donde el acceso a la información pública gubernamental sea desde el origen de la acción gubernamental un quehacer cotidiano y no un referente para inquirir donde se encuentra dicha información, es decir, el acceso a la información pública gubernamental deberá ser una forma de vivir como en el espíritu consagrado en la garantía social del artículo 6º Constitucional mexicano, al decir que *el derecho a la información será garantizado por el Estado*.

- **Bibliografía**

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1991.

Aguilar Villanueva, Luis F, El Estudio de las Políticas Públicas. –Estudio Introdutoria, Editorial Porrúa, 3ª Edición, 2000.

Aristóteles. Tratados de Lógica. (El Organón). México, Editorial Porrúa, 1987.

Balle, Francis, Comunicación y Sociedad. Subtitulo: Evolución y Análisis Comparativo de los Medios. 1ª Edición en Castellano, 1991. Editorial: Tercer Mundo Editores. Santa Fe de Bogota, Colombia. Titulo Original.- Medias Et Sociétés. Traducción: Mauricio Vargas.

Beer, Staford. Cibernética y Administración. México, Compañía Editorial Continental, 1970.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. 5ª Edición en Español, 1987. Redactores en la Edición en Español de José Arico y Jorge Tula.

Bonnin, C. J. B.. Principios de la Administración. En Revista de Administración Pública. (Homenaje al Maestro Gabino Fraga). México, INAP, 1982.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. México, Editorial Porrúa, 1989.

Castellanos Hernández, Eduardo. Derecho Electoral Mexicano. Introducción General. Editorial Trillas, 1ª reimpresión, 2003.

Citlalli Hernández Oliva, Globalización y Privatización: El Sector Público en México 1982-1999. INAP, 1ª Edición, Julio 2001.

Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos, Editorial Sista, 2002.

Del Castillo Del Valle, Alberto, Libertad de Expresar Ideas en México. Editorial Duero, S. A. De C. V., de Grupo Herrero. 1ª Edición 1995.

(De) Pina, Rafael y de Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa México 2000.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Helcasta, Buenos Aires, 1989, Tomo V. Pp. 458.

Duverger, Maurice. Introducción a la Política. Ediciones Ariel, Barcelona España, 1968.

Easton, David. Esquema para el Análisis Político. Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1969.

Galindo Camacho, Miguel, Teoría de la Administración Pública, 2ª Edición 2003, Editorial Porrúa.

Guerrero Orozco, Omar. Gestión y Política Pública, Vol. VI, No. 2, México, Segundo Semestre De 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE-

----- Introducción a la Administración Pública. México, Editorial Harla, 1985.

\_\_\_\_\_. “Replanteamiento del Estudio de la Administración Pública. Estado Y Sociedad”. En la Administración Publica Del Estado Capitalista. México, INAP, 1979.

-----, La Teoría de la Administración Pública. México, Editorial Harla, 1986.

-----, “La Teoría de la Administración en el Pensamiento Cameral de Von Justi”, en las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México, Editorial Fontamara. 1968.

Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. Reforma del Estado y Modernización Económica. La Estrategia de Privatización en el Subsector Eléctrico. El Caso de la Comisión Federal de Electricidad. INAP, 1ª Edición, Octubre De 2001.

Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Editora Nacional, 1974.

La Organización de la Administración Pública en México. Manual de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada 1999. INAP. Editorial Noriega.

Lange, Oskar. Introducción a la Economía Cibernética. México, Siglo XXI Editores, 1969.

Laski, J. Harold. Introducción a la Política. Buenos Aires, Editorial Siglo Xx, 1960.

Laufer, Romain y Alain Burlaud. Dirección Pública: Gestión y Legitimidad. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980.

Mintzberg, Henry. “Gestionar Al Gobierno, Gobernar La Gestión”. Carlos Losada I. Marrodán, ¿De Burócratas A Gerentes?, Washington, Banco Interamericano De Desarrollo. 1999.

Misses, Ludwing Von. Burocracia. Madrid, Unión Editorial. 1974.

Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky. Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina. Serie. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Estudio Introductorio de Hugues Harry Lhérisson. (Compiladores): Fondo de Cultura Económica, 1ª Reimpresión 2001.

Paoli, José Antonio, Comunicación e Información, UAM- Casa Abierta al Tiempo - Editorial Trillas, México 1990, 1ª Reimpresión.

Patiño Ortiz, Francisco, La Importancia del Derecho en el Estudio de la Ciencia Política. En Revista de Estudios Políticos. México, FCPyS, UNAM, No. 7, Abril-Junio de 1995. Pp. 155-157.

Pérez de León E., Enrique, Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., México 1992.

Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México. Volumen I. INAP, 2ª Edición, Corregida y Aumentada, Abril 2003.

Pontifes Martínez y Daniel Poblano Chávez. Los Derechos Administrativos del Hombre y del Ciudadano. Posibilidades de Aplicación en México INAP, 1993.

Quiroga Leos, Gustavo, Organización y Métodos en la Administración Pública Editorial Trillas. 8ª Reimpresión 2004.

Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la Elaboración de Políticas Públicas Coedición Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, México, 1ª Edición 1996,

Schmitt, Karl, El Concepto de lo Político. México, Folios Ediciones, 1985.

UNESCO.- Informe 19 C/93, del 16 de Agosto De 1976.

UNESCO.- Paris, 1978.- Comisión Macbride- Informe Preliminar Sobre los Problemas de la Comunicación en la Sociedad Moderna

(V. S.) Pokrovski y Otros, Historia de las Ideas Políticas. Editorial Grijalbo, México 1966. Traducción: Carlos Marín Sánchez.

Valdés, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática del Instituto Federal Electoral, Noviembre de 1995.

Villanueva, Ernesto e Issa Luna Pla. Derecho de Acceso a la Información Pública. Valoraciones Iniciales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Atlatl, Usaid, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

-----, Derecho Mexicano de la Información. Editorial Oxford. 1ª Edición Agosto de 2000.

-----, Aproximaciones conceptuales a la idea de Transparencia. En Transparencia: libros, autores e ideas, Mauricio Merino, Coordinador. Coedición IFAI-CIDE, 2005.

-----, Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica No. 165. UNAM 2003.

Weber, Max, El Político y El Científico.- Colección: La Red de Jonás. Sociología y Política. Editorial Premio Editora, Séptima Edición 1988. Título Original: "Politik Als Beruf, Wissenschaft Als Beruf". Traducción: José Chávez Martínez.

Wiener, Norbert. Cibernética y Sociedad. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1981, Capitulo 1.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición especial. Publicada por la Secretaría de Gobernación, -Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos-, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. Febrero 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 131ª Edición, México 2005.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial SISTA 2006.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, El Martes 11 de Junio del Año 2002.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Publicado en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el Miércoles 11 de junio de 2003

Ley de Imprenta, Publicada en el Diario Oficial del día 12 de Abril de 1917, Expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, y que es Reglamentaria de los Artículos 6º y 7º Constitucionales.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Reforma Política. -Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.- Serie Legislación. México 1978.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, (Comentada) Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 de Agosto de 1994, y en Vigor a partir del 1º de Junio de 1995. Reformada y adicionada mediante decreto publicado en el Diario

Oficial de la Federación del día 24 de Diciembre de 1996. (Comentarios de los autores, Acosta Romero Miguel, Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta Francisco Javier, Quinta Edición, Editorial Porrúa 2000).

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, (Comentada) Publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de Diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 del mismo mes y año, Número 342, Tomo III. (Comentarios de los autores Acosta Romero Miguel, Herrán Salvatti Mariano y Venegas Huerta Francisco Javier, Quinta Edición, Editorial Porrúa 2000).

Diario Oficial de la Federación, No. 1, del Día Lunes 4 de Diciembre del Año 2000. Acuerdo para la Presidencia. y Acuerdo para la SECODAM.

Semanario Judicial de la Federación, Primera Época, T. LVI, y Séptima Época, Volumen 109-114, 6ª Parte.

Tesis Jurisprudencial No. 178. de la Octava Parte del Apéndice 1917-1985, del Semanario Judicial del a Federación.

Páginas electrónicas:

[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx); y Cuadernos Electrónicos de Divulgación del Acceso a la Información y Transparencia

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx). Secretaría de Gobernación.

**Anexo 1.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**TOMO DLXXXV No. 7**

**México, D. F., Martes 11 de Junio de 2002.**

**PODER EJECUTIVO**

---

**SECRETARIA DE GOBERNACIÓN**

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, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

“EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

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

**TÍTULO PRIMERO**

**DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS.**

**Capítulo I**

**Disposiciones Generales**

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

Artículo 2.-Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

Artículo 3.-Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I.-Comités: Los comités de información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;

II.-Datos Personales: 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 filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

III.-Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u hológrafo;

IV.-Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

V.-Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

VI.-Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;

VII.-Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el artículo 33 de esta Ley;

VIII.-Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

IX.-Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.-Reglamento: El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XI.-Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;

XII.-Seguridad Nacional: 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;

XIII.-Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;

XIV.-Sujetos obligados:

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.

XV.-Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

Artículo 4.-Son objetivos de esta Ley:

- I.-Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II.-Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III.-Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV.-Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados,
- V.-Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI.-Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Artículo 5.-La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Artículo 6.-En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

## Capítulo II Obligaciones de transparencia

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

- I.-Su estructura orgánica;
- II.-Las facultades de cada unidad administrativa;
- III.-El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV.-La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V.-El domicilio de la unidad de enlace, además, de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI.-Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII.-Los servicios que ofrecen;

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

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

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

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

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

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

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

b).-El monto;

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

d).-Los plazos de cumplimiento de los contratos.

XIV.-el marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

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

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

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

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

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.

Artículo 9.-La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

Artículo 10.-Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de la Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

Artículo 11.-Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

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.

### Capítulo III Información reservada y confidencial

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

- I.-Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II.-Menoscarar 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.

Artículo 14.-También se considerará como información reservada:

I.-La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II.-Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal,

III.-Las averiguaciones previas;

IV.-Los procedimientos judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V.-Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI.-La 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 concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15.-La información clasificada como reservada según los Artículos 13 y 14, podrán permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el período de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerá los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

Artículo 16.-Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

Artículo 17.-Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su

fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, descalcificación o la procedencia de otorgar su acceso.

Artículo 18.-Como información confidencial se considerará:

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

II.-Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

Artículo 19.-Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

#### Capítulo IV Protección de datos personales

Artículo 20.-Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I.-Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

II.-Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III.-Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

IV.-Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V.-Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI.-Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Artículo 21.-Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticidad similar, de los individuos a que haga referencia la información.

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;

II.-Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en la ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III.-Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

IV.-Cuando exista una orden judicial;

V.-A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI.-En los demás casos que establezcan las leyes.

Artículo 23.-Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

Artículo 24.-Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

Artículo 25.-Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el

sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquélla deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

Artículo 26.-Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50. también procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los Artículos 24 y 25.

## Capítulo V Cuotas de acceso

Artículo 27.-Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I.-El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II.-El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

## TÍTULO SEGUNDO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

### Capítulo I Unidades de enlace y comités de información

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

- I.-Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II.-Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III.-Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV.-Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V.-Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI.-Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII.-Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y III.-Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 30.-Cada Comité estará integrado por:

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

II.-El titular de la unidad de enlace, y

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

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 31.-El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los comités a que se refiere el artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Artículo 32.-Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

## Capítulo II

### Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Artículo 33.-El Instituto Federal de acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Artículo 34.-El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el ejecutivo federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para revolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Artículo 35.-Para ser Comisionado se requiere:

- I.-Ser ciudadano mexicano;
- II.-No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III.-Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV.-Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V.-No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 36.-El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un período de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

Artículo 37.-El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I.-Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II.-Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III.-Establecer y revisar los criterios de clasificación, descalcificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV.-Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V.-Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7;
- VI.-Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII.-Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del artículo 29;
- VIII.-Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
- IX.-Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X.-Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
- XI.-Elaborar la guía a que se refiere el artículo 38;
- XII.-Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales,
- XIII.-Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIV.-Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
- XV.-Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
- XVI.-Elaborar su Reglamento Interior y además normas de operación;
- XVII.-Designar a los servidores públicos a su cargo;
- XVIII.-Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y XIX.-Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

Artículo 38.-El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

Artículo 39.-El Instituto rendirá anualmente un informe publico al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el numero y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

### Capítulo III

#### Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

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. La solicitud deberá contener:

I.-El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II.-La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III.-Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV.-Opcionalmente, 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.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilizaron, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Artículo 41.-La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley.

Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

Artículo 42.-Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición de solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

Artículo 43.-La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Artículo 44.-La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un período igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

Artículo 45.-En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

I.-Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o

II.-Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

Artículo 46.-Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

Artículo 47.-Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Artículo 48.-Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

#### Capítulo IV Del procedimiento ante el Instituto

Artículo 49.-El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 50.-El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

I.-La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;

II.-La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;

III.-El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o

IV.-El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Artículo 51.-El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 52.-El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

Artículo 53.-La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.

Artículo 54.-El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I.-La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II.-En nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III.-La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV.-El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V.-La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI.-Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

Artículo 55.-Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I.-Interpuesto el recurso el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;
- II.-El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;
- III.-Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;
- IV.-Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V.-El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI.-Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Artículo 56.-Las resoluciones del Instituto podrán:

I.-Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II.-Confirmar la decisión del Comité, o

III.-Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada. Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Artículo 57.-El recurso será desechado por improcedente cuando:

I.-Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;

II.-El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

III.-Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o

IV.-Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58.-El recurso será sobreseído cuando:

I.-El recurrente se desista expresamente del recurso;

II.-El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

III.-Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o

IV.-La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Artículo 59.-Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

Artículo 60.-Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

### TÍTULO TERCERO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS Capítulo Único

Artículo 61.-El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I.-Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II.-Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III.-El Comité de información o su equivalente;
- IV.-Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V.-El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del artículo 60;
- VI.-Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII.-Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Artículo 62.-Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

## TÍTULO CUARTO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

### Capítulo Único

Artículo 63.-Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I.-Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II.-Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III.-Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV.-Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V.-Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI.-Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII.-No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 64.-Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

### TRANSITORIOS

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.

Segundo.-La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

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 esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Cuarto.-Los sujetos obligados a los que se refiere el Artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Quinto.-La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada Comisionado.

Sexto.-El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Séptimo.-El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

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.

Noveno.-Salvo lo dispuesto en el Artículo 53, el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a la presente Ley.

Décimo.-Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.

Undécimo.-El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003 deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado del Instituto.

México, D. F., a 30 de abril de 2002.- Dip. **Beatriz Elena Paredes Rangel**, Presidenta.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Sen. **Yolanda González Hernández**, Secretaria.- Rubricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada**.- Rubrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rubrica.

(Primera Sección) DIARIO OFICIAL miércoles 11 de junio de 2003

## **REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.**

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 la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 13, 27, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 7, 9 y sexto transitorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, he tenido a bien expedir el siguiente

### **REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

#### **Capítulo I Disposiciones generales**

**Artículo 1.** Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades y, en general, cualquier otro órgano que forme parte de la Administración Pública Federal.

**Artículo 2.** Además de las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

**I. Clasificación:** el acto por el cual se determina que la información que posee una dependencia o entidad es reservada o confidencial;

**II. Expediente:** Un conjunto de documentos;

**III. Lineamientos:** los actos administrativos de carácter general expedidos por el Pleno del Instituto y de observancia obligatoria;

**IV. Publicación:** la reproducción en medios electrónicos o impresos de información contenida en documentos para su conocimiento público;

**V. Recomendaciones:** las opiniones, propuestas, sugerencias, comentarios, y otros actos que emite el Instituto;

**VI. Recursos públicos:** los recursos humanos, financieros y materiales con que cuenta una dependencia, entidad o cualquier otro órgano federal, y que utiliza para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o prestar los servicios que son de su competencia, y

**VII. Servidores públicos habilitados:** los servidores públicos que pueden recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, a los datos personales y a la corrección de éstos, en unidades administrativas distintas a la Unidad de Enlace de una dependencia o entidad.

**Artículo 3.** Los particulares podrán solicitar a las dependencias y entidades impresiones de la información que aquéllas pongan a disposición del público en medios electrónicos. Para esos efectos las dependencias y entidades observarán lo que dispone el artículo 9 de este Reglamento.

**Artículo 4.** Las nuevas dependencias y entidades contarán con un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de su creación, conforme al instrumento jurídico que corresponda, para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley, este Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto. En el caso de fusiones, la fusionante deberá cumplir con las obligaciones que correspondan a aquellas que resulten fusionadas.

**Artículo 5.** Las dependencias y entidades podrán establecer mecanismos de colaboración entre sí o con el Instituto para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley, este Reglamento y los lineamientos expedidos por este último, particularmente en lo que se refiere a las obligaciones de transparencia, a los procedimientos de acceso a la información, a los datos personales y a la corrección de éstos, así como al establecimiento y operación de las Unidades de Enlace y los Comités.

**Artículo 6.** El Instituto expedirá lineamientos y emitirá recomendaciones para asegurar y propiciar el cumplimiento de la Ley y el presente Reglamento.

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

## **Capítulo II**

### **Obligaciones de transparencia**

**Artículo 8.** Las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley de conformidad con lo siguiente:

**I.** La Unidad de Enlace de cada dependencia y entidad será la responsable de poner a disposición del público dicha información;

**II.** La información deberá estar contenida en un sitio de internet de acceso público y general, visible desde el portal principal del sitio de internet de la dependencia o entidad, indicando la fecha de su actualización, así como un vínculo al sitio de internet del Instituto;

**III.** La información deberá presentarse de manera clara y completa, de forma tal que se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, y

**IV.** El mismo sitio de internet deberá contener las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de la Unidad de Enlace, de los servidores públicos habilitados y del responsable del sitio mencionado. La información a la que se refiere el artículo 7 de la Ley podrá ser clasificada en los términos de los artículos 26 y 27 de este Reglamento.

**Artículo 9.** Las dependencias y entidades deberán adecuar un espacio físico y contar con personal para atender y orientar al público en materia de acceso a la información. En este mismo espacio deberán existir equipos informáticos con acceso a internet para que los particulares puedan consultar la información que se encuentre publicada en el sitio correspondiente de la dependencia o entidad, así como para presentar por medios electrónicos las solicitudes a que se refiere la Ley

y este Reglamento. De igual forma deberá existir el equipo necesario para que los particulares puedan obtener impresiones de la información que se encuentre en el referido sitio de internet.

**Artículo 10.** Las dependencias y entidades deberán actualizar la información señalada en el artículo 7 de la Ley al menos cada tres meses, salvo que este Reglamento y otras disposiciones legales establezcan otro plazo.

Esta información deberá permanecer en el sitio de internet, al menos, durante el periodo de su vigencia. Los titulares de las unidades administrativas serán los responsables de proporcionar a las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades las modificaciones que correspondan.

**Artículo 11.** Los particulares podrán informar al Instituto sobre la negativa o prestación deficiente del servicio, así como la falta de actualización de un sitio de internet, a que se refieren los tres artículos anteriores. El Instituto podrá emitir recomendaciones para asegurar y mejorar dichos servicios, y propiciará que se informe al interesado lo conducente.

**Artículo 12.** La información a que se refieren las fracciones I, II, V, VIII y XIV del artículo 7 de la Ley, deberá ser actualizada en un plazo no mayor a diez días hábiles a partir de que sufrió modificaciones.

**Artículo 13.** El directorio de servidores públicos que se menciona en la fracción III del artículo 7 de la Ley, incluirá el nombre, cargo, nivel del puesto en la estructura orgánica, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y, en caso de contar con ellos, el número de fax y la dirección electrónica.

**Artículo 14.** En lo relativo a la información sobre las remuneraciones de los servidores públicos a que alude la fracción IV del artículo 7 de la Ley, las dependencias y entidades deberán publicar el tabulador y las compensaciones brutas y netas, así como las prestaciones correspondientes del personal de base, de confianza y del contratado por honorarios. Igualmente, las dependencias y entidades deberán publicar el número total de las plazas y del personal por honorarios, especificando las vacantes por cada unidad administrativa.

**Artículo 15.** Las dependencias y entidades sujetas al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberán publicar sus trámites y formatos mediante un vínculo de su sitio de internet al del Registro Federal de Trámites y Servicios. Las que no se encuentren sujetas a dicho título deberán publicarlos en sus sitios de internet, para lo cual deberán incluir, cuando resulte procedente, elementos equivalentes a los señalados en el artículo 69-M de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los trámites y formatos fiscales deberán publicarse en el registro que para esta materia establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los Institutos Mexicano del Seguro Social y del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deberán publicar sus trámites y formatos fiscales en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en sus sitios de internet.

**Artículo 16.** La información relativa al presupuesto de las dependencias y entidades y los informes sobre su ejecución, a que se refiere la fracción IX del artículo 7 de la Ley, será publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su sitio de internet, para lo cual ésta podrá emitir disposiciones generales.

La periodicidad con que se actualice la información que se publique no podrá ser menor a aquella con la cual el Ejecutivo Federal deba informar al Congreso de la Unión en los términos del propio Presupuesto de Egresos de la Federación. Las dependencias y entidades deberán incluir en sus sitios de internet un vínculo al sitio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cual se encuentre la información citada.

**Artículo 17.** Para el cumplimiento de lo dispuesto en la fracción X del artículo 7 de la Ley, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán publicar la información siguiente:

- I. El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo;
- II. Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión, y
- III. Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por la dependencia o entidad.

La información descrita deberá publicarse dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de cada trimestre.

La publicación de información relativa a las auditorías externas efectuadas a los órganos desconcentrados y a las entidades, será realizada por éstos en sus sitios de internet, conforme a lo dispuesto por este artículo.

**Artículo 18.** Los órganos internos de control deberán incluir la información a que se refiere el artículo anterior en el sitio de internet de las dependencias o entidades. La Secretaría de la Función Pública mantendrá en su propio sitio de internet vínculos a dichos sitios.

Los resultados de las auditorías, para efectos de su publicidad, no deberán contener información que pueda causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, que se relacionen con presuntas responsabilidades o de otra índole y en general aquella que tenga el carácter de reservada o confidencial en los términos de la Ley y este Reglamento.

Las observaciones de auditorías que puedan dar lugar a procedimientos administrativos o jurisdiccionales, serán hechas públicas una vez que los procedimientos sean resueltos de manera definitiva y las resoluciones correspondientes hayan causado estado y no sean recurribles en forma alguna.

**Artículo 19.** Las dependencias y entidades deberán publicar en sus sitios de internet a más tardar dentro de los primeros diez días hábiles del mes de julio de cada año, la información relativa a programas de estímulos, apoyos y subsidios. Dicha información deberá actualizarse cada tres meses y contener, por lo menos, los siguientes elementos:

- I. El nombre o denominación del programa;
- II. La unidad administrativa que lo otorgue o administre;
- III. La población objetivo o beneficiaria, así como el padrón respectivo con el nombre de las personas físicas o la razón o denominación social de las personas morales beneficiarias;
- IV. Los criterios de la unidad administrativa para otorgarlos;
- V. El periodo para el cual se otorgaron;
- VI. Los montos, y

**VII.** Los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas.

**Artículo 20.** Las dependencias y entidades deberán publicar en sus sitios de internet, la información relativa a concesiones, autorizaciones y permisos que otorguen. Dicha información deberá contener como mínimo:

**I.** La unidad administrativa que los otorgue;

**II.** El nombre de la persona física o la razón o denominación social de la persona moral concesionaria, autorizada o permisionaria;

**III.** El objeto y vigencia de la concesión, autorización o permiso, y

**IV.** El procedimiento que se siguió para su otorgamiento en caso de concesiones.

**Artículo 21.** Las dependencias y entidades deberán publicar en sus sitios de internet, la información relativa a los contratos que hayan celebrado en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y los servicios relacionados con éstas, detallando en cada caso:

**I.** La unidad administrativa que celebró el contrato;

**II.** El procedimiento de contratación;

**III.** El nombre de la persona física o la denominación o razón social de la persona moral a la cual se asigne el contrato;

**IV.** La fecha, objeto, monto y plazos de cumplimiento del contrato, y

**V.** Los convenios de modificación a los contratos, en su caso, precisando los elementos a que se refieren las fracciones anteriores.

**Artículo 22.** Las dependencias y entidades, cuando transfieran recursos públicos a los estados o municipios, deberán hacer pública la información relativa a los montos que entreguen, así como los informes a que hace referencia el artículo 12 de la Ley.

**Artículo 23.** La información a que se refiere la fracción XIV del artículo 7 de la Ley incluirá el marco normativo aplicable a la gestión de las dependencias o entidades, incluyendo las disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto.

### **Capítulo III**

#### **Publicación de proyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general**

**Artículo 24.** Las dependencias y entidades deberán hacer públicos a través de sus sitios de internet y por lo menos con veinte días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes o actos administrativos de carácter general tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia, y cualesquiera otra de naturaleza análoga a los actos anteriores y sin exclusión de materia alguna.

**Artículo 25.** Los anteproyectos a que se refiere el artículo anterior y que estén sujetos al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podrán hacerse públicos a través del sitio de internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. En este caso la Comisión citada expedirá constancia del cumplimiento de esta obligación. Las dependencias y entidades podrán solicitar el tratamiento a que se refiere el artículo 10 de la Ley a la Comisión Federal de

Mejora Regulatoria, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Los anteproyectos de leyes o actos que no estén sujetos al título tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, deberán publicarse en los sitios de internet de las dependencias o entidades; en el caso de que éstas no lo hagan y se trate de anteproyectos de leyes o actos que se pretendan someter a firma del Ejecutivo Federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá publicarlos en los términos del artículo anterior. Las dependencias y entidades podrán solicitar el tratamiento del artículo 10 de la Ley a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Tratándose de anteproyectos de leyes, esta última tomará en consideración los plazos constitucionales y legales, así como los periodos de sesiones del Congreso de la Unión.

En las solicitudes del tratamiento a que se refiere este artículo, las dependencias y entidades deberán motivar las razones que justifiquen la emergencia, o aquellas que demuestren que la publicación previa puede comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición de que se trate.

Los actos administrativos de carácter general que se deriven de los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional establecidos en la Ley de Comercio Exterior están exentos de la prepublicación por considerarse que ésta comprometería los efectos que se pretenden lograr.

#### **Capítulo IV** **Clasificación de información**

**Artículo 26.** Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento en que:

- I. Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o
- II. Se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente.

La clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento.

**Artículo 27.** Al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley.

**Artículo 28.** El Instituto establecerá los lineamientos que contengan los criterios para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. Los Comités podrán establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, siempre que se justifique y no se contravengan los lineamientos expedidos por el Instituto. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen.

**Artículo 29.** Sin perjuicio de lo establecido en el último párrafo del artículo 17 de la Ley, el Instituto podrá solicitar a la dependencia o entidad un informe sobre el contenido de la información reservada o confidencial. En caso de que éste sea insuficiente, el Instituto podrá citar a la dependencia o entidad para que aporte los elementos que permitan determinar la clasificación correspondiente.

## **Capítulo V**

### **Información reservada**

**Artículo 30.** Los expedientes y documentos clasificados como reservados deberán llevar una leyenda que indique su carácter de reservado, la fecha de la clasificación, su fundamento legal, el periodo de reserva y la rúbrica del titular de la unidad administrativa. Cuando un expediente contenga documentos públicos y reservados, se deberán entregar aquellos que no estén clasificados. Tratándose de un documento que contenga partes o secciones reservadas, se deberá entregar una versión en el que se omitan estas últimas. Las reproducciones de los expedientes o documentos que se entreguen constituirán las versiones públicas correspondientes.

**Artículo 31.** Los titulares de las unidades administrativas elaborarán, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley, un índice de los expedientes clasificados como reservados. A efecto de mantener dicho índice actualizado, la unidad administrativa lo enviará al Comité, dentro de los primeros diez días hábiles de los meses de enero y julio de cada año, según corresponda. El Comité tendrá un plazo de diez días hábiles para su aprobación; transcurrido dicho plazo sin que exista determinación alguna por parte del Comité, se entenderá aprobado.

**Artículo 32.** Los índices de expedientes clasificados como reservados serán información pública, sujeta a las obligaciones de disponibilidad y acceso establecidas por la Ley y este Reglamento. Estos índices deberán contener:

- I. El rubro temático,
- II. La unidad administrativa que generó, obtuvo, adquirió, transformó o conserva la información;
- III. La fecha de la clasificación;
- IV. El fundamento legal;
- V. El plazo de reserva, y
- VI. Las partes de los expedientes o documentos que se reservan, en su caso.

**Artículo 33.** Los expedientes y documentos clasificados como reservados, serán debidamente custodiados y conservados conforme a los lineamientos que expida el Instituto y, en su caso, los criterios específicos que emitan los Comités. Los titulares de las dependencias y entidades deberán conocer estos últimos y asegurarse de que son adecuados para los propósitos citados.

**Artículo 34.** La información clasificada como reservada podrá ser desclasificada:

- I. A partir del vencimiento del periodo de reserva;
- II. Cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la clasificación;
- III. Cuando así lo determine el Comité en los términos del artículo 45 de la Ley, o
- IV. Cuando así lo determine el Instituto de conformidad con los artículos 17 y 56 fracción III de la Ley.

**Artículo 35.** Cuando a juicio de una dependencia o entidad, sea necesario ampliar el plazo de reserva de un expediente o documento, el Comité respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al Instituto, debidamente fundada y motivada, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo de reserva. La falta de respuesta del Instituto dentro de los dos meses posteriores a la recepción de la solicitud de ampliación del plazo de reserva, será considerada

como una afirmativa ficta, y el documento conservará el carácter de reservado por el periodo solicitado.

**Artículo 36.** Para los efectos del artículo 14 de la Ley, se considerarán como violaciones graves de derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad los que se establezcan como tales en los tratados ratificados por el Senado de la República o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.

## **Capítulo VI Información confidencial**

**Artículo 37.** La información confidencial no estará sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter de manera indefinida, salvo que medie el consentimiento expreso del titular de la información o mandamiento escrito emitido por autoridad competente.

**Artículo 38.** Los particulares que entreguen a las dependencias y entidades información confidencial de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley, deberán señalar los documentos o las secciones de éstos que la contengan, así como el fundamento por el cual consideran que tenga ese carácter.

**Artículo 39.** Para efectos de la fracción I del artículo 22 de la Ley se entenderá que no se requiere el consentimiento expreso del titular de la información, cuando esté en serio peligro la vida o salud de la persona de que se trate.

**Artículo 40.** Para que las dependencias o entidades puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento expreso de los particulares titulares de la información, por escrito o medio de autenticación equivalente.

**Artículo 41.** Cuando una dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso a un expediente o documentos que contengan información confidencial y el Comité lo considere pertinente, podrá requerir al particular titular de la información su autorización para entregarla, quien tendrá diez días hábiles para responder a partir de la notificación correspondiente. El silencio del particular será considerado como una negativa. El Comité deberá dar acceso a las versiones públicas de los expedientes o documentos a que se refiere el párrafo que antecede, en las que se omitan los documentos o las partes o secciones de éstos que contengan información confidencial, aun en los casos en que no se haya requerido al particular titular de la información para que otorgue su consentimiento, o bien se obtenga una negativa expresa o tácita del mismo.

## **Capítulo VII Organización de archivos**

**Artículo 42.** El Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto, expedirá los lineamientos que contengan los criterios para la organización, conservación y adecuado funcionamiento de los archivos de las dependencias y entidades.

**Artículo 43.** Cuando la especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, los Comités establecerán criterios específicos para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades, siempre que no se contravengan los lineamientos expedidos conforme al artículo anterior. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen.

**Artículo 44.** Todo documento en posesión de las dependencias y entidades formará parte de un sistema de archivos de conformidad con los lineamientos y criterios a que se refiere este capítulo; dicho sistema incluirá al menos, los procesos para el registro o captura, la descripción desde el grupo general, subgrupo y expediente, archivo, preservación, uso y disposición final, entre otros que resulten relevantes.

**Artículo 45.** Los actos y procedimientos que se encuentren en trámite ante las unidades administrativas de las dependencias y entidades, así como las resoluciones definitivas que se adopten por éstas, deberán contar con la documentación que los sustente.

**Artículo 46.** De conformidad con los lineamientos a que se refiere el artículo 42 de este Reglamento, los Comités elaborarán un programa que contendrá una guía simple de la organización de los archivos de la dependencia o entidad, con el objeto de facilitar la obtención y acceso a la información pública. Dicha guía se actualizará anualmente y deberá incluir las medidas necesarias para custodia y conservación de los archivos. Asimismo, los Comités supervisarán la aplicación de los lineamientos o criterios a que se refiere este capítulo.

## **Capítulo VIII**

### **Protección de datos personales**

**Artículo 47.** Los procedimientos para acceder a los datos personales que estén en posesión de las dependencias y entidades garantizarán la protección de los derechos de los individuos, en particular, a la vida privada y a la intimidad, así como al acceso y corrección de sus datos personales, de conformidad con los lineamientos que expida el Instituto y demás disposiciones aplicables para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.

**Artículo 48.** Las dependencias y entidades que cuenten con sistemas de datos personales deberán hacer del conocimiento del Instituto y del público en general a través de sus sitios de internet, el listado de dichos sistemas, en el cual indicarán el objeto del sistema, el tipo de datos que contiene, el uso que se les da, la unidad administrativa que lo administra y el nombre del responsable. El Instituto mantendrá un listado público actualizado de los sistemas de datos personales que sean hechos de su conocimiento.

## **Capítulo IX**

### **Costos por reproducción y envío de la información**

**Artículo 49.** Para los efectos del artículo 27 de la Ley, se entenderá por cuotas de acceso, los costos de reproducción y envío de la información solicitada.

**Artículo 50.** En caso de que las dependencias y entidades posean una versión electrónica de la información solicitada, podrán enviarla al particular sin costo alguno o ponerla a su disposición en un sitio de internet y comunicar a éste los datos que le permitan acceder a la misma.

**Artículo 51.** Las dependencias y entidades podrán reproducir la información solicitada en copias simples o certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales, holográficos u otros medios. En esos casos se cobrarán a los particulares derechos, aprovechamientos o productos, según corresponda, y el pago respectivo deberá hacerse previamente a la reproducción de la información. Salvo en el caso de las copias certificadas, los costos referidos en el párrafo anterior no podrán rebasar el de los materiales utilizados para la reproducción de la información. Estos costos deberán publicarse en los sitios de internet de las dependencias y entidades. Los costos de las copias certificadas se determinarán conforme a la legislación aplicable y, en el caso de las entidades, no podrán ser superiores a los establecidos para las dependencias.

**Artículo 52.** Las dependencias y entidades que provean servicios de información con valor comercial podrán cobrar dichos servicios en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables. En la consulta, adquisición o reproducción de las bases de datos de las dependencias y entidades que no tengan información reservada o confidencial se tomará en cuenta su valor comercial y se respetará la titularidad de los derechos correspondientes.

**Artículo 53.** Con excepción de las copias certificadas y lo que dispone el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley, será gratuita la reproducción de la información que se genere con motivo de la respuesta a una solicitud de acceso a datos personales o a la corrección de éstos.

**Artículo 54.** Salvo que exista impedimento justificado para hacerlo, las dependencias y entidades deberán atender la solicitud de los particulares respecto de la forma de envío de la información solicitada, la cual podrá realizarse por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan cubierto o cubran el servicio respectivo.

**Artículo 55.** El Instituto y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, se coordinarán para establecer y mejorar de manera continua, un sistema que permita facilitar el envío de la información, reducir sus costos y facilitar su pago evitando el traslado físico de los particulares a las dependencias y entidades, así como a sus oficinas, representaciones y delegaciones. El Instituto podrá ser coadyuvante de la Tesorería de la Federación en el cobro de los costos de reproducción y envío de la información previstos en la Ley y este Reglamento.

## **Capítulo X**

### **De las Unidades de Enlace y los Comités**

**Artículo 56.** Los titulares de las Unidades de Enlace designarán a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, el cual auxiliará a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y, en su caso, los orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicitan.

**Artículo 57.** Los Comités estarán integrados por el titular del órgano interno de control, el titular de la Unidad de Enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. Los miembros de los Comités sólo podrán ser suplidos en sus funciones por servidores públicos designados específicamente por los miembros titulares de aquéllos, quienes deberán tener el rango inmediato inferior. Las decisiones deberán tomarse por mayoría de votos. Cuando una entidad no cuente con órgano interno de control, la Secretaría de la Función Pública designará al servidor público que integre el Comité. Los Comités podrán integrar a los servidores públicos que consideren necesarios para asesorarlos o apoyarlos en sus funciones, quienes asistirán a las sesiones con voz pero sin voto. Cada Comité establecerá los criterios para su funcionamiento, los cuales deberán prever al menos la periodicidad con que sesionará, el servidor público que lo presidirá y la forma de dar seguimiento a sus acuerdos.

**Artículo 58.** Los órganos administrativos desconcentrados que cuenten con un órgano interno de control deberán establecer su Unidad de Enlace y Comité. Cuando no cuenten con órgano interno de control, el titular del órgano administrativo desconcentrado y el Comité de la dependencia a la cual el órgano se encuentre adscrito, determinarán de común acuerdo si se requiere una Unidad de Enlace y un Comité propios, atendiendo a la estructura orgánica, así como al tipo y cantidad de información que se maneje. Si la determinación es negativa, la Unidad de Enlace y el Comité de la dependencia, lo serán también del órgano administrativo desconcentrado. Cuando un órgano administrativo desconcentrado no cuente con un órgano interno de control y se determine la necesidad de crear una Unidad de Enlace y un Comité propios, el titular del órgano interno de control de la dependencia formará parte del Comité correspondiente. Las Comisiones Intersecretariales y los Consejos Consultivos cumplirán las obligaciones previstas en la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables a través de la Unidad de Enlace y el Comité de la dependencia o entidad que ejerza las funciones de secretaría técnica o su equivalente. En su caso, la clasificación de la información corresponderá al secretario técnico o su equivalente.

**Artículo 59.** Los cambios que realicen las dependencias o entidades respecto a los servidores públicos integrantes de las Unidades de Enlace o de los Comités, deberán publicarse en su sitio de internet dentro de los diez días hábiles siguientes a que se efectúen.

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

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

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

## **Capítulo XI**

### **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

**Artículo 62.** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley, el Instituto podrá:

- I. Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección;
- II. Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente;
- III. Realizar visitas o requerir a las dependencias y entidades para asegurar la debida clasificación de la información, su desclasificación o la procedencia de otorgar acceso a la misma, y
- IV. Las demás que le confieran las leyes, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 63.** El Pleno del Instituto designará una Unidad de Enlace e integrará el Comité en los términos de la Ley.

**Artículo 64.** El Instituto publicará en el **Diario Oficial de la Federación** los lineamientos y demás actos administrativos de carácter general que expida. El Instituto publicará en su sitio de internet los extractos de sus acuerdos, incluidas las resoluciones de los recursos de revisión, y cualquier otra información que considere de interés.

**Artículo 65.** La Unidad de Enlace y el Comité del Instituto no tendrán acceso a la siguiente información:

- I. La recibida de las dependencias y entidades para que el Instituto la conozca, verifique u ordene su clasificación o desclasificación de acuerdo a lo dispuesto por la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables, y
- II. La contenida en los expedientes de los recursos de revisión mientras no hayan causado estado.

## Capítulo XII

### Del procedimiento de acceso a la información

**Artículo 66.** Para los efectos del artículo 40 de la Ley, las solicitudes de acceso a la información podrán presentarse en escrito libre, en los formatos que para tal efecto determine el Instituto o a través del sistema que éste establezca. 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. En la solicitud de acceso a la información, el interesado podrá señalar la persona o personas autorizadas para interponer, en su caso, el recurso de revisión a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Ley. La presentación de las solicitudes de acceso a la información podrá hacerse personalmente o a través de representante en el domicilio de la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad que corresponda, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados.

Asimismo, dicha solicitud podrá presentarse por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, y medios electrónicos a través del sistema que establezca el Instituto para este fin. En todo caso se entregará, confirmará o remitirá al particular un acuse de recibo en el cual conste de manera fehaciente la fecha de presentación respectiva.

**Artículo 67.** La representación a que se refiere el artículo 40 de la Ley, podrá recaer en un tercero autorizado mediante una carta poder firmada ante dos testigos, sin necesidad de ratificación previa de firmas ni formalidad alguna. No se admitirá la representación cuando la solicitud de acceso se haga por medios electrónicos.

**Artículo 68.** Los particulares que presenten solicitudes de acceso a la información deberán señalar el mecanismo por el cual desean les sea notificada la resolución que corresponda conforme al artículo 44 de la Ley. Dicha notificación podrá ser:

**I.** Personalmente o a través de un representante, en el domicilio de la Unidad de Enlace, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados;

**II.** Por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, siempre que en este último caso el particular, al presentar su solicitud, haya cubierto o cubra el pago del servicio respectivo, y

**III.** Por medios electrónicos, a través del sistema que establezca el Instituto, en cuyo caso dicho particular deberá indicar que acepta los mismos como medio para recibir la notificación. La dependencia o entidad deberá proporcionar en este caso al particular la clave que le permita acceder al sistema. Cuando el particular presente su solicitud por medios electrónicos a través del sistema que establezca el Instituto, se entenderá que acepta que las notificaciones le sean efectuadas por dicho sistema, salvo que señale un medio distinto para efectos de las notificaciones. En caso de que el particular no precise la forma en que se le debe notificar la resolución, o no cubra el pago del servicio de mensajería que se menciona en la fracción II de este artículo, la notificación se realizará por correo certificado, o por estrados cuando no se haya proporcionado el domicilio. Este artículo será aplicable en el caso de notificaciones de ampliación del plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 44 de la Ley.

**Artículo 69.** Las Unidades de Enlace que reciban una solicitud de acceso a la información que no posea la dependencia o entidad de que se trate, deberán auxiliar y orientar a los particulares, a través del medio que éstos señalaron en su solicitud y dentro de los cinco días hábiles siguientes, sobre las dependencias o entidades que pudiesen poseerla. En esos casos, la petición del particular no tendrá el carácter de solicitud de acceso conforme a la Ley y este Reglamento.

**Artículo 70.** Los Comités de cada dependencia o entidad podrán establecer los plazos y procedimientos internos para dar trámite a las solicitudes de acceso, el cual deberá desahogarse en el plazo máximo de veinte días hábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo 44 de la Ley, incluida la notificación al particular a través de la Unidad de Enlace. En caso de no hacerlo, dicho procedimiento se ajustará a lo siguiente:

**I.** Recibida la solicitud, la Unidad de Enlace deberá turnarla a la o las unidades administrativas que puedan tener la información dentro de los dos días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud;

**II.** En caso de contar con la información y que ésta sea pública, la unidad administrativa deberá notificarlo a la Unidad de Enlace dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud por parte de dicha Unidad, precisando, en su caso, los costos de reproducción y envío de acuerdo con las diversas modalidades que contemplan los artículos 51 y 54 de este Reglamento, o bien la fuente, lugar y forma en que se puede consultar, reproducir o adquirir, así como sus costos, si se tratara del supuesto a que se refieren los artículos 42, tercer párrafo de la Ley, 50 y 52 del Reglamento;

**III.** En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada es reservada o confidencial, deberá remitir al Comité, tanto la solicitud de acceso como una comunicación en la que funde y motive la clasificación correspondiente, dentro de los ocho días hábiles siguientes a aquel en que se haya recibido la solicitud. El Comité podrá confirmar, modificar o revocar la clasificación mencionada, para lo cual podrá tener acceso a los expedientes o documentos clasificados. En todo caso emitirá una resolución fundada y motivada;

**IV.** En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada contiene documentos reservados o confidenciales, o un documento que contenga partes o secciones reservadas con este tipo de información, deberá remitir al Comité, la solicitud de acceso y una comunicación en la que funde y motive la clasificación correspondiente en el mismo plazo a que se refiere la fracción anterior, así como la reproducción de una versión pública de los documentos que no estén clasificados o en los que se hayan omitido las partes o secciones que contengan información reservada o confidencial. El Comité podrá confirmar, modificar o revocar la clasificación mencionada, para lo cual podrá tener acceso a los expedientes o documentos clasificados. En su caso, el Comité procederá conforme lo establece el artículo 41 de este Reglamento y emitirá una resolución fundada y motivada, y

**V.** En el caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada no se encuentra en sus archivos, deberá enviar al Comité dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que se haya recibido la solicitud de la Unidad de Enlace, un informe en el que exponga este hecho y oriente sobre la

posible ubicación de la información solicitada. El Comité procederá de acuerdo a lo que se prevé en el artículo 46 de la Ley.

Los Comités deberán emitir las resoluciones a que se refieren los artículos 45 y 46 de la Ley con la mayor rapidez posible.

**Artículo 71.** Los Comités podrán determinar la ampliación del plazo de respuesta a una solicitud de acceso a la información de conformidad con el primer párrafo del artículo 44 de la Ley. En la notificación que se haga al solicitante se deberán explicar de manera fundada y motivada las causas que justifican dicha ampliación. No podrán invocarse como causales de ampliación del plazo motivos que supongan negligencia o descuido de la dependencia o entidad en el desahogo de la solicitud.

**Artículo 72.** En las resoluciones de los Comités que nieguen el acceso a la información o determinen que los expedientes o documentos contienen partes o secciones reservadas o confidenciales, se deberá fundar y motivar la clasificación correspondiente e indicarle al solicitante que puede interponer el recurso de revisión ante el Instituto, así como proporcionarle el formato respectivo, el sitio de internet donde puede obtenerlo e interponerlo a través del sistema que establezca el Instituto, o bien darle acceso a dicho sistema si así lo solicita.

**Artículo 73.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 de este Reglamento, en la resolución a la solicitud de acceso, se indicarán los costos y las modalidades en que puede ser reproducida la información de conformidad con lo que establecen los artículos 51 y 52 del mismo ordenamiento, atendiendo cuando resulte procedente la solicitud del particular. En su caso, la información podrá ser puesta a disposición del solicitante mediante consulta física en la dependencia o entidad, debiendo realizarse, en la medida de lo posible, en el domicilio de la Unidad de Enlace. Si no fuere posible, la Unidad de Enlace deberá asegurarse que la consulta se realice en instalaciones apropiadas para ello.

**Artículo 74.** Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación que se haga sobre su disponibilidad, la información solicitada deberá ponerse a disposición del particular o su representante en el domicilio de la Unidad de Enlace, o en el de las oficinas, representaciones y delegaciones de éstas que cuenten con servidores públicos habilitados, o bien en un sitio de internet o enviárseles de conformidad con lo que establecen los artículos 50 y 54 de este Reglamento, según corresponda. Cuando se requiera reproducir o enviar la información en los términos de este artículo, el plazo de diez días hábiles comenzará a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que el particular cubra los costos correspondientes.

**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.

### **Capítulo XIII**

#### **De los procedimientos de acceso y corrección de datos personales**

**Artículo 76.** En las solicitudes de acceso a datos personales y de corrección de éstos serán aplicables los artículos 66 y 68 de este Reglamento con las variantes a que se refiere el presente artículo. Al promover sus solicitudes, los particulares titulares de los datos personales o sus representantes deberán acreditar previamente su personalidad. La representación deberá tener carácter legal en los términos de las disposiciones que correspondan. Lo anterior será aplicable en los casos de las notificaciones de resoluciones conforme a las fracciones I y II del artículo 68 de este Reglamento, así como el segundo párrafo del mismo.

El uso de medios electrónicos para promover solicitudes y recibir las notificaciones de las resoluciones se limitará a los casos en que el particular cuente con la certificación del medio de identificación electrónica a que se refiere el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Los plazos a que se refieren los artículos 24 y 25 de la Ley no serán prorrogables, ni procederá lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 66 del presente Reglamento.

**Artículo 77.** En el caso de que los plazos y procedimientos aplicables a las solicitudes de acceso y corrección de datos personales, se precisen como servicios o trámites de conformidad con las fracciones VII y VIII del artículo 7 de la Ley, los particulares titulares de los datos personales deberán presentar sus solicitudes conforme a lo que ahí se establezca.

**Artículo 78.** Los Comités de cada dependencia o entidad podrán establecer los plazos y el procedimiento interno para dar trámite a las solicitudes de acceso a datos personales, el cual se desahogará en el plazo máximo de diez días hábiles a que se refiere el primer párrafo del artículo 24 de la Ley, incluida la notificación al solicitante a través de la Unidad de Enlace, y se ajustará a lo siguiente:

**I.** Recibida la solicitud, la Unidad de Enlace deberá turnar la solicitud de acceso a los datos personales a la o las unidades administrativas que puedan tener la información correspondiente;

**II.** En caso de contar con la información sobre los datos personales del particular, la unidad administrativa deberá remitirla en formato comprensible a la Unidad de Enlace, precisando en su caso la gratuidad de la reproducción respectiva y el costo del envío de la información, conforme al artículo 54 de este Reglamento, a menos que se trate de copias certificadas o de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley, para lo cual se precisará lo conducente, y

**III.** En caso de que la unidad administrativa determine que la información solicitada no se encuentra en su sistema de datos personales, deberá enviar un informe en el que exponga este hecho al Comité, el cual analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar la información solicitada. En caso de no encontrarse la información solicitada, el Comité expedirá una resolución que comunique al solicitante la inexistencia de sus datos personales en el sistema de que se trate.

**Artículo 79.** Los Comités de cada dependencia o entidad podrán establecer los plazos y el procedimiento interno para dar trámite a las solicitudes de corrección de datos personales, las cuales se desahogarán en el plazo máximo de treinta días hábiles a que se refiere el artículo 25 de la Ley, incluida la notificación al solicitante a través de la Unidad de Enlace, y se ajustará a lo siguiente:

**I.** Recibida la solicitud, la Unidad de Enlace deberá turnarla a la o las unidades administrativas que puedan tener la información correspondiente;

**II.** En caso de ser procedente la corrección de los datos personales del particular, la unidad administrativa deberá remitir a la Unidad de Enlace una comunicación en la que haga constar las modificaciones, precisando en su caso la gratuidad de esta última y el costo del envío de la información, conforme al artículo 54 de este Reglamento, a menos que se trate de copias certificadas o de lo que dispone el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley, para lo cual se precisará lo conducente,

y **III.** En caso de que la unidad administrativa determine que la corrección de los datos personales solicitada no resulta procedente, deberá remitir al Comité una comunicación en la que funde y motive las razones por las que no procedieron las modificaciones. El Comité determinará la procedencia de las modificaciones conforme a la fracción anterior, o bien emitirá una resolución fundada y motivada que determine la improcedencia total o parcial de las correcciones.

**Artículo 80.** Las resoluciones de los Comités que determinen la inexistencia de datos personales, o la improcedencia total o parcial de sus modificaciones, deberán estar fundadas y motivadas e indicar al solicitante que puede interponer el recurso de revisión ante el Instituto, así como proporcionarle el formato respectivo, el sitio de internet donde puede obtenerlo e interponerlo a través del sistema que establezca el Instituto, o bien darle acceso a dicho sistema si así lo solicita.

**Artículo 81.** Cuando el particular haya solicitado la reproducción de la información de sus datos personales o de la corrección de éstos en copias certificadas, los plazos de resolución comenzarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que compruebe haber cubierto los costos correspondientes.

## **Capítulo XIV**

### **De los procedimientos ante el Instituto**

**Artículo 82.** De conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Ley, procede el recurso de revisión establecido en los artículos 49 y 50 de dicho ordenamiento. Este recurso se sustanciará conforme a lo que se establece en la Ley, este Reglamento y, en lo no previsto, a lo que dispone la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 83.** Para los efectos de los artículos 26, 49 y 50 de la Ley, los recursos de revisión podrán presentarse en escrito libre, en los formatos que para tal efecto determine el Instituto, o a través del sistema que éste establezca. Tanto el formato 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. La presentación del recurso de revisión en lo que respecta al procedimiento de acceso a la información podrá hacerse personalmente o a través

de representante en el domicilio del Instituto, o bien en el lugar que este último autorice, así como en el de la Unidad de Enlace de la dependencia o entidad que corresponda. Dicho recurso podrá efectuarse por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, y medios electrónicos a través del sistema que establezca el Instituto; en todo caso se entregará, confirmará o remitirá al particular un acuse de recibo en el cual conste de manera fehaciente la fecha de presentación respectiva. En los recursos de revisión de solicitudes de acceso a la información, no se requerirá acreditar la identidad del interesado y la representación podrá hacerse en los términos establecidos por el artículo 84 del presente Reglamento. La presentación del recurso por medios electrónicos deberá realizarse por el interesado; en este caso no procederá la representación.

En lo que respecta a datos personales la presentación del recurso de revisión deberá hacerse por el particular titular de los datos personales o su representante legal. Asimismo, la presentación de dicho recurso podrá ser remitida por medios electrónicos, siempre que el particular cuente con la certificación del medio de identificación electrónica a que se refiere el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El plazo a que se refiere el artículo 55 de la Ley comenzará a correr al día hábil siguiente a aquel en que el Instituto reciba el recurso.

**Artículo 84.** La representación a que se refiere el artículo 49 de la Ley deberá acreditarse mediante carta poder firmada ante dos testigos, sin necesidad de ratificación previa de firmas ni formalidad alguna. La representación también podrá acreditarse mediante la presentación de la solicitud de acceso a la información que dio origen a la resolución impugnada, en la cual se hubiere autorizado expresamente a la persona que podrá interponer los medios de defensa que procedan.

**Artículo 85.** De conformidad con la fracción IV del artículo 55 de la Ley, cuando el recurso se presente a través de medios electrónicos se deberá anexar por la misma vía copia electrónica de la resolución impugnada y, en su caso, copia de la notificación correspondiente. Opcionalmente dichos documentos podrán reproducirse en medios impresos y enviarse al Instituto.

**Artículo 86.** Los particulares que presenten recursos deberán señalar cómo desean que les sea notificada la resolución que corresponda conforme al artículo 56 de la Ley. Dicha notificación podrá ser:

- I. Personalmente o a través de un representante, en el domicilio del Instituto;
- II. Por correo certificado o mensajería, con acuse de recibo, siempre que en este último caso el particular, al presentar el recurso, haya cubierto o cubra el pago del servicio respectivo, y
- III. Por medios electrónicos, a través del sistema que establezca el Instituto en cuyo caso dicho particular deberá indicar que acepta los mismos como medio para recibir las notificaciones, siempre que se le proporcionen los elementos que le permitan acceder a la misma. Cuando el particular presente el recurso de revisión por medios electrónicos a través del sistema que establezca el Instituto, se entenderá que acepta que las notificaciones le sean efectuadas por dicho sistema, salvo que señale un medio distinto para efectos de las notificaciones.

En caso de que el particular no precise la forma en que se le debe notificar la resolución, o no cubra el pago del servicio de mensajería que se menciona en la

fracción II de este artículo, la notificación se realizará por correo certificado, independientemente que se haga a través del sistema que establezca el Instituto. En caso de que el particular no señale domicilio para recibir notificaciones, éstas se realizarán por estrados. Este artículo será aplicable en el caso de notificaciones de ampliaciones de plazos a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 55 de la Ley. En los casos de las fracciones I y II de este artículo, la notificación de resoluciones sobre recursos interpuestos en materia de acceso a datos personales o de corrección de éstos, podrá hacerse únicamente al particular titular de los datos personales o a su representante legal, previa acreditación de su personalidad.

Asimismo, dicha notificación podrá ser remitida por medios electrónicos, siempre que el particular cuente con la certificación del medio de identificación electrónica a que se refiere el artículo 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 87.** En caso de que el recurso de revisión no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 54 de la Ley, y el Instituto no cuente con elementos para subsanarlos, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión, y a través del medio que haya elegido de conformidad con el artículo que antecede, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de cinco días hábiles. Transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención se tendrá por no presentado el recurso. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el Instituto para resolver el recurso.

**Artículo 88.** Cuando el recurso satisfaga todos los requisitos a que se refiere el artículo 54 de la Ley, el Instituto decretará su admisión y correrá traslado al Comité que emitió la resolución impugnada para que un plazo de siete días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

**Artículo 89.** En la sustanciación de los recursos de revisión a que se refiere el artículo 55 de la Ley, el Instituto, a través del Comisionado Ponente dará trámite, resolverá los recursos y, en su caso, subsanará las deficiencias de derecho que correspondan sin cambiar los hechos expuestos en los mismos.

Para tal efecto, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

**Artículo 90.** Para los efectos de la fracción II del artículo 55 de la Ley, el Pleno del Instituto determinará, en su caso, el lugar, fecha y hora para la celebración de la audiencia, señalando que dentro de los 5 días hábiles previos a su celebración se podrán ofrecer pruebas las que, en su caso, se admitirán y desahogarán en dicha audiencia, la cual no podrá posponerse y se celebrará independientemente de que se presenten o no las partes. Asimismo, el Instituto podrá designar a un representante para ese propósito, y determinará, de conformidad con el tipo de asunto, las audiencias que deban ser públicas o privadas.

En caso de que se celebre la audiencia, las partes podrán presentar sus alegatos por escrito o, en su caso, se les otorgará un plazo razonable para que los expresen. Se levantará una constancia de la celebración de la audiencia.

**Artículo 91.** Las resoluciones a que se refiere la fracción III del artículo 56 de la Ley, deberán ser implementadas por las dependencias y entidades en un plazo no

mayor a diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haya notificado la resolución al Comité.

**Artículo 92.** En los términos del artículo 56 de la Ley, si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir con una resolución o instrucción, el Instituto podrá:

I. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención;

II. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención, o

III. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.

**Artículo 93.** Para los efectos del artículo 53 de la Ley, los particulares podrán solicitar ante el Instituto, a través de los medios que establece el artículo 83 de este Reglamento, su intervención para que verifique la falta de respuesta por parte de una dependencia o entidad, a una solicitud de acceso en el plazo establecido por el artículo 44 de la Ley. El Instituto requerirá a la dependencia o entidad de que se trate para que en el plazo de cinco días hábiles compruebe que respondió en tiempo y forma al particular. Comprobado este hecho a juicio del Instituto, éste procederá a informarlo al particular a través de una resolución que será emitida dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud para que interviniera y verificara la falta de respuesta. En caso contrario, emitirá una resolución donde conste la instrucción a la dependencia o entidad para que entregue la información solicitada dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación que para esos efectos se lleve a cabo.

**Artículo 94.** En caso de que la dependencia o entidad no pueda comprobar que respondió en tiempo y forma al particular, y considere que se trata de información reservada o confidencial, deberá remitir al Instituto un informe en el que funde y motive la clasificación correspondiente en el plazo de cinco días hábiles a que se refiere el artículo anterior.

En caso de que el informe sea insuficiente para determinar la clasificación correspondiente, el Instituto podrá citar a la dependencia o entidad para que en un plazo de cinco días hábiles aporte los elementos que permitan resolver lo conducente, incluida la información reservada o confidencial. El Instituto valorará la clasificación hecha conforme a los párrafos que anteceden y, en su caso, emitirá dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud para que interviniera y verificara la falta de respuesta, una resolución donde conste la instrucción a la dependencia o entidad para que le entregue la información solicitada, o bien en la que determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales, en cuyo caso la resolución instruirá a la dependencia o entidad para que resuelva de manera fundada y motivada la negativa correspondiente. En ambos casos la instrucción deberá acatarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación que para esos efectos se lleve a cabo.

**Artículo 95.** Para los efectos del artículo 60 de la Ley, los particulares podrán solicitar la reconsideración correspondiente ante el Instituto, mediante un escrito que reúna, en lo conducente, los requisitos previstos en el artículo 54 de la Ley. El

Instituto deberá determinar si subsisten las causas que dieron origen a su resolución o bien, si procede la reconsideración, en un plazo no mayor al establecido en el artículo 55 de la Ley para la resolución del recurso de revisión.

## **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** El Archivo General de la Nación, en coordinación con el Instituto, expedirá los lineamientos que contengan los criterios a que se refiere el artículo 42 del presente Reglamento, de acuerdo con el calendario que elaboren ambas instancias.

**TERCERO.** Los registros de trámites y formatos fiscales a que se refiere la Ley y este Reglamento, deberán estar a disposición del público en internet, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de este Reglamento.

**CUARTO.** Las dependencias y entidades deberán adecuar la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley en los términos de lo dispuesto por el capítulo II de este Reglamento, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigor.

**QUINTO.** En el caso del artículo 20 de este Reglamento, las dependencias y entidades podrán optar por publicar copias en medios electrónicos de los permisos, autorizaciones o títulos de concesión, cuando se trate de información anterior a la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento. En todo caso, las dependencias y entidades deberán tener un programa para asegurar que la información esté disponible en los formatos correspondientes dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor de este Reglamento.

**SEXTO.** Para los efectos del artículo 23 de la Ley, las dependencias y entidades deberán notificar al Instituto el listado de los sistemas de datos personales que posean y publicarlo en sus sitios de internet, a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de este Reglamento.

**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.

**OCTAVO.** La elaboración de los índices a que se refiere el artículo 32 del Reglamento deberá completarse dentro de los primeros veinte días hábiles de enero de 2004.

**NOVENO.** Las disposiciones administrativas que otorguen a las dependencias y entidades atribuciones en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, se derogan en lo que se opongan a lo dispuesto por la Ley y el presente Reglamento.

**DÉCIMO.** El Instituto deberá cumplir con las obligaciones establecidas en los capítulos II y XI de este Reglamento respecto a la información que debe poner en su sitio de internet, a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigor.

**DÉCIMO PRIMERO.** En tanto se aprueban por el Congreso de la Unión los derechos aplicables a las cuotas de acceso a que se refiere el artículo 27 de la

Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá a más tardar, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la entrada en vigor de este Reglamento, un procedimiento sencillo y expedito para que las dependencias y entidades puedan cobrar los costos de reproducción de la información. El procedimiento precisará los montos máximos que las dependencias y entidades podrán cobrar y tenderá a cumplir con los objetivos planteados en el artículo 55 del Reglamento. Las modalidades de reproducción por las que se podrán cobrar las cuotas de acceso, serán las referidas en los artículos 51 y 52 de este Reglamento. Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil tres.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Eduardo Romero Ramos**.- Rúbrica.

**Anexo.- 2.- DECRETO DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**  
**DECRETO DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

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 33, 34 y 36 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 31, 37 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

**CONSIDERANDO**

Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio de 2002, se promulgó y publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida por el Honorable Congreso de la Unión;

Que en el ordenamiento legal citado se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado fundamentalmente de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades;

Que la propia Ley prevé expresamente que para efectos de sus resoluciones el Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones;

Que la administración pública federal comprende muy diversas formas de organización administrativa, las cuales varían no sólo en cuanto a su naturaleza jurídica sino en lo que se refiere al grado de autonomía, reglas de organización, estructuras, y tratamiento presupuestario, entre otros elementos;

Que es necesario clarificar que la naturaleza jurídica del órgano es aquella que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones quasi-jurisdiccionales que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitudes de acceso a la información y de datos personales, así como su facultad de tener en todo momento acceso a información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso;

Que la descentralización administrativa, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, tiene entre otras ventajas, la de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial;

Que con las precisiones a que se refiere el presente Decreto, además de los requisitos de nombramiento, permanencia en el cargo y escalonamiento de los periodos de duración en la función, previstos en la Ley para los miembros de su órgano de dirección, el Instituto estará en condiciones de ejercer las funciones que le han sido encomendadas con independencia, eficacia, objetividad e imparcialidad, sin perjuicio de su pertenencia a la administración pública y de la sujeción a los límites presupuestarios aprobados por la Cámara de Diputados, he tenido a bien expedir el siguiente

## **DECRETO**

**ARTÍCULO 1o.-** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

**ARTÍCULO 2o.-** El Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

**ARTÍCULO 3o.-** Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las atribuciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

**ARTÍCULO 4o.-** El órgano máximo de dirección del Instituto estará integrado por cinco comisionados, incluyendo al comisionado presidente. Deliberará en forma colegiada y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con su reglamento interior.

Para efectos de sus resoluciones, el pleno del Instituto no estará subordinado a autoridad alguna, por lo que adoptará dichas decisiones con plena independencia.

El Pleno tendrá, además de las facultades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las que señala el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

**ARTÍCULO 5o.-** El comisionado Presidente del Instituto, designado por el Pleno, ejercerá la representación legal del organismo y tendrá las facultades establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento, y en el reglamento interior del Instituto.

**ARTÍCULO 6o.-** El Instituto contará con los Secretarios que designe el Pleno, de conformidad con el presupuesto autorizado, encargados de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos. El reglamento interior distribuirá entre los Secretarios las facultades que procedan, así como las demás competencias necesarias para la organización y funcionamiento del citado organismo.

El Instituto contará asimismo con el personal subalterno de dirección y de apoyo necesarios para el despacho eficaz de sus atribuciones, conforme a su presupuesto autorizado.

**ARTÍCULO 7o.-** El patrimonio del Instituto estará integrado por:

- I. Los recursos que se le asignen anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para su funcionamiento.
- II. Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal;
- III. Los recursos que genere por el ejercicio de las actividades a su cargo, y
- IV. Los demás recursos, bienes y derechos que adquiera por cualquier título legal.

**ARTÍCULO 8o.-** Con objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto será considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

**ARTÍCULO 9o.-** El Instituto contará con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que ejercerá sus funciones acorde con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad, de conformidad con la legislación en la materia.

El Contralor Interno, Titular de dicho órgano, así como los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades serán designados en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ejercerán, en el ámbito de su competencia, las facultades previstas en el propio ordenamiento, en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en las demás disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 10o.-** El Instituto contará con un órgano de vigilancia quien tendrá las facultades que le otorga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables. La función de Comisario recaerá en el titular del órgano interno de control.

De conformidad con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el ejercicio de las atribuciones conferidas al Comisario Público no conlleva la evaluación del desempeño de las funciones sustantivas del organismo ni implica limitaciones o restricciones de cualquier índole a dichas funciones. El Comisario sólo podrá asistir a las sesiones de pleno cuando éste trate asuntos relacionados con las atribuciones a las que se refiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

**ARTÍCULO 11o.-** Las relaciones laborales de los servidores públicos del Instituto se regirán por el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus leyes reglamentarias.

### **TRANSITORIO**

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

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los veinte días del mes de diciembre de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas**.- Rúbrica.

### **Anexo 3.- CREACIÓN DE LA OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

“Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. –y- , mediante los considerandos del mismo acuerdo, se señala que:

#### **CONSIDERANDOS:**

Que el gobierno federal a mi cargo se ha comprometido a fomentar una administración eficiente y coordinada que cumpla los objetivos que le han sido encomendados;

Que los cambios que son necesarios realizar en las dependencias y entidades de la administración pública federal deben ser ordenados y coordinados con el objeto de seguir un rumbo único de Nación;

Que el gobierno federal debe propiciar la evaluación constante de su actuación con el objeto de cumplir las expectativas que la sociedad ha puesto en él;

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor despacho de los asuntos;

Que el titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las secretaría o dependencias que tengan que ver con proyectos estratégicos, sigan un proceso coherente y sinérgico, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos, y

Que en este orden de ideas, se considera necesario llevar a cabo una reestructuración de la áreas que apoyan al Titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades, he tenido a bien expedir el siguiente:

## ACUERDO

Artículo 1.-se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual tendrá a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomiende el presente Acuerdo.

Artículo 2.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con la unidades administrativas siguientes:

- Jefe De La Oficina De Planeación Estratégica Y Desarrollo Regional
- Jefe De Oficina De Políticas Públicas
- Jefe De Oficina Para La Innovación Gubernamental
- Comisionado De Orden Y Respeto,
- Comisionado Para El Crecimiento Con Calidad
- Comisionado Para El Desarrollo Social;
- Oficina De Representación Para El Desarrollo De Pueblos Indígenas;
- Oficina De Representación Para La Promoción E Integración Social Para Personas Con Discapacidad;
- Oficina De Representación Para México En El Exterior Y México-Americanos.
- Dirección General De Administración Y Secretario Técnico.

Artículo 3.-Al frente de cada una de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4.- Las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5.- El Secretario Técnico de la Presidencia de la República se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique.

Artículo 6.-Las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la información y el apoyo que éstos requieran para el cumplimiento de sus funciones . . . ” <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>-Diario Oficial de la Federación, Tomo DLXVII, No. 1, del Día Lunes 4 de diciembre del año 2000. ACUERDO PARA LA PRESIDENCIA.

#### **Anexo 4.- CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMO UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CARÁCTER PERMANENTE**

Se publica un acuerdo de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante el cual, 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, -<en el que el Presidente Vicente Fox emite los>-,

#### **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 impostergable 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 . . .

## ACUERDO

Artículo 1.-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 públicas 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...<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>.-Ibidem, acuerdo para la SECODAM.