



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

ELIZABETH TOLENTINO DELGADILLO

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA

FEBRERO, 2007.





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.

AGRADECIMIENTOS

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer en esta vida de lucha y superación constante, con especial respeto y admiración, a mi Mamá Yolanda y a mi Papá Gonzalo, quienes me formaron con la ética y fortaleza que guían mi transitar por la vida.

A mis queridos hermanos, que jamás dejaría de nombrar en mis logros significativos, porque juntos hemos sido en la familia la causa motivadora para luchar por nuestros ideales, base de la conciencia social que nos distingue.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la valiosa oportunidad de recibir su enseñanza y formación profesional inigualable.

A los profesores, miembros del sínodo, por su apoyo y disposición en la revisión de la presente tesis, y por la humilde actitud profesional que les distingue para compartir en las aulas sus destacados conocimientos y enseñanza de la Ciencia del Derecho.

Con especial admiración y respeto, a mi profesor y asesor de tesis, porque además de brindarme sus valiosos consejos y aportaciones en la elaboración del presente trabajo, su reconocida enseñanza en las aulas, ha sido un pilar muy importante para el ejercicio y estudio de la Ciencia del Derecho Administrativo en mi vida profesional.

A mis compañeros de generación, por compartir conmigo la orgullosa experiencia de ser Universitario, y por contribuir al bienestar social en nuestro desempeño profesional, producto de nuestro más valioso tesoro: "la enseñanza y formación profesional de la Universidad Nacional Autónoma de México".

A todos, Gracias.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I.....	7
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	7
1.1.- Sistemas de Organización Administrativa.....	7
1.1.1.- La Centralización.....	7
1.1.2.- La Desconcentración.....	10
1.1.3.- La Descentralización.....	13
1.2.- La Administración Pública Federal Centralizada.....	18
1.2.1.- Presidencia de la República.....	19
1.2.2.- Secretarías de Estado.....	21
1.2.3.- Departamentos Administrativos.....	22
1.2.4.- Consejería Jurídica.....	24
1.2.5.- Órganos Desconcentrados.....	25
1.3.- La Administración Pública Federal Paraestatal.....	26
1.3.1.- La Empresa Pública.....	26
1.3.2.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	28
1.3.3.- Fideicomisos Públicos.....	31
1.3.4.- Organismos Descentralizados.....	36
CAPITULO II.....	41
ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DERECHO COMPARADO.....	41
2.1.- Internacionales.....	41
2.1.1.- Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	41
2.1.2.- Convención Americana de Derechos Humanos.....	42
2.1.3.- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....	44
2.2.- Nacionales.....	45
2.2.1.- La reforma al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	45
2.2.2.- Plan Básico de Gobierno de José López Portillo.....	51
2.2.3.- Anteproyecto de la Ley de Comunicación Social.....	53
2.2.4.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	61
2.2.5.- El Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.....	62
2.2.6.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el de Desarrollo Administrativo 2001-2006.....	65
2.2.7.- La Declaración de Oaxaca.....	76
2.2.8.- La iniciativa de Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.....	82
2.2.9.- La Iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.....	82

2.2.10.- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.....	84
2.3.- Derecho Comparado.....	85
2.3.1.- Ley número 6 que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones (Panamá).....	85
2.3.2.- Ley 1728 de Transparencia Administrativa de Paraguay.....	88
2.3.3.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú.....	89
2.3.4.- Ley de Acceso a la Información y Ley 3,764 (Argentina).....	91
CAPITULO III.....	93
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	93
3.1 - Naturaleza.....	93
3.2 - Objeto y Fin.....	103
3.3 - Sujetos.....	106
3.4.- Conceptos.....	111
3.5.- Límites.....	115
CAPITULO IV.....	127
EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	127
4.1.- Naturaleza Jurídica.....	127
4.2.- Estructura Orgánica.....	128
4.3.- Objeto y atribuciones.....	129
CAPITULO V.....	132
OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	132
5.1.-Obligaciones de Transparencia.....	132
5.2.-Modalidades para el cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia.....	153
5.3.- Publicidad y Transparencia de Anteproyectos de Disposiciones Jurídicas Administrativas.....	155
5.4.- Transparencia de los Recursos Públicos.....	156
5.5.- Propuestas de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	158
5.5.1.- Artículo 7 fracciones IV, XIII, XIV.....	158
5.6.- Propuesta de reforma a los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.....	162
5.6.1- Lineamiento Trigésimo Sexto.....	162

5.7.- Propuesta de Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la
Información Pública Gubernamental 164
5.7.1- Artículo 63. 164

CONCLUSIONES 171

INTRODUCCIÓN

La comunicación es un fenómeno universal, base de toda sociabilidad, ligado a las necesidades materiales e inmateriales del hombre y que contempla todas las relaciones que establece el ser humano con su entorno, sus semejantes y consigo mismo.

Ser es comunicar. La información es así no sólo ordenadora, sino creadora de la realidad.

Uno de los conceptos que pueden ser importantes en el tema de la información es el de *Aristóteles*, es decir, el de considerar al hombre como un animal político (zoon politikon) o ser sociable, que sitúa a la comunicación en una dimensión mas real y aporta importantes implicaciones en esta materia.

En forma más amplia, estamos de acuerdo en entender a la información como un conjunto de mecanismos que permiten al individuo reformar y organizar los datos del medio para que, estructurados de una manera determinada, le sirvan de guía de acción.

Todo lo anterior implica comprender cómo, a través de la información, el individuo orienta su acción, se conduce de un modo u otro, asume actitudes y conductas ante el mundo.

La información será, en este sentido amplio, la posibilidad de organizar y controlar la conducta y energía de los individuos y la sociedad. Cuando estoy informado se en donde estoy y hacia donde me dirijo; como puedo orientar mi conducta y transformar mi entorno.

Todo lo anterior no hace sino devolver a la palabra información su sentido original. Informare, en la concepción grecorromana, significaba algo de enorme importancia: poner en forma lo informe, dar forma al ser, aludiendo al proceso en virtud del cual el ente llega a ser lo que es. Informar es así un momento activo de la vida y del conocimiento, no la simple repetición de valores y creencias. Informar se inscribe, en última instancia, en los procesos dialécticos que hacen la sociedad.

El reconocimiento a nivel internacional de los derechos de libertad de expresión, de libertad de opinión y de libertad de pensamiento como derechos humanos, denotan la importancia que tales derechos tienen en la vida del hombre y la sociedad, pues sin ellos, difícilmente podría generarse un desarrollo cultural, social, político, económico y democrático en la vida de un País. En efecto, una persona que está debidamente informada de manera clara, objetiva y oportuna por parte del Estado, incluidos los medios de comunicación y la prensa, cuenta con mayores posibilidades de definir la construcción y desarrollo de su entorno social; además de contar con mayores elementos de participación en la vida pública del País.

Con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, finalmente se logro la regulación de una parte del amplio campo del derecho a la información, "el Derecho de Acceso a la información Pública Gubernamental", previéndose, entre otras cosas, el procedimiento en virtud del cual toda persona podrá solicitar de los entes públicos, sin condición de motivación, justificación o interés alguno, la información que éstos generan, obtienen, adquieren o transforman por cualquier titulo, en el ejercicio y ejecución del quehacer público.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dedica especialmente un Capitulo a las Obligaciones de Transparencia de los Sujetos Obligados, de entre los cuales, se encuentra la Administración Pública Federal, es por ello que en el Capitulo Primero exponemos los diversos conceptos doctrinales jurídicos de los Sistemas de Organización Administrativa, y posteriormente explicamos como se conforma la organización centralizada y paraestatal de la Administración Pública Federal en México.

En el Capitulo Segundo, nos remontamos a los antecedentes del reconocimiento del derecho a la información en México, explicando el desarrollo en el que desemboco el nacimiento del mismo. Primeramente, dicho proceso se inició con motivo de una Reforma Política de Estado muy limitada, ya que se identificó el derecho a la información con los procesos Político- Electorales, permitiendo el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; pretendiendo con ello, legitimar a la democracia del País, al reconocer el derecho a la información, como un derecho social en el contexto de nuestra Carta Magna.

Mas tarde, la necesidad de entender el derecho a la información no solo como un derecho agotado en una reforma Político-Electoral, conlleva al Poder Judicial ha emitir diversos criterios de interpretación respecto de la parte final del artículo sexto constitucional: "El derecho a la información será garantizado por el Estado", concibiendo finalmente, a dicho derecho, como una Garantía Individual.

Después de varios intentos fallidos en la tarea de regular el derecho a la información por parte de los Legisladores y por diversas iniciativas de los sectores privado y social, finalmente fue aprobada en el Seno del Congreso de la Unión, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, regula un campo del derecho a la información: "el derecho de acceso a la información pública gubernamental", motivo por el cual el Capitulo Tercero esta dedicado al estudio de dicho derecho, con lo cual logramos determinar su naturaleza, objeto y fin, sujetos, conceptos limites y principios.

Las Obligaciones de Transparencia previstas en el Capitulo Segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, primordialmente obligan a los Sujetos Obligados a difundir la información elemental para conocer el quehacer o gestión en la Administración Pública Federal

respecto del manejo de los recursos públicos, buscando con ello, transparentar y favorecer la rendición de cuentas a la sociedad.

Consideramos que la sociedad debe tener conocimiento de la normatividad que regula cada uno de los supuestos previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, el fundamento con base al cual la Administración Pública Federal esta obligada a generar dicha información en ejercicio de sus atribuciones y competencia, de tal forma de que cuente con mayores elementos que le permitan enjuiciar la veracidad, oportunidad y la difusión completa que de dicha información deben hacer los Sujetos Obligados. En este sentido, en el Capítulo IV explicamos cada uno de los supuestos de información contenidos en las Obligaciones de Transparencia.

El Capítulo Quinto esta dedicado al estudio de las propuestas de reformas y adiciones al Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por cuanto hace a las reformas abordamos las fracciones IV, XIII y XIV de dicho precepto, es decir, las concernientes a la remuneración de los Servidores Públicos, la relativa a las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público que realiza la Administración Pública Federal Centralizada y la referente al marco normativo aplicable de los Sujetos Obligados.

Como adiciones a la Ley, proponemos un supuesto normativo para sancionar la conducta de los Servidores Públicos que no observen debidamente o incumplan con las Obligaciones de Transparencia.

Por otra parte, proponemos la reforma o modificación al lineamiento trigésimo sexto de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los Sujetos Obligados, como es el caso de la Administración Pública Federal, no se encuentre imposibilitada para difundir la información que los particulares generen con motivo de la aplicación de recursos públicos provenientes de programas sociales.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.1.- Sistemas de Organización Administrativa.

1.1.1.- La Centralización.

La existencia de una organización implica la presencia de planes y programas y su instrumentación y ejecución para la obtención de un fin. Ahora bien, al hablar de una organización formal, el maestro **Narciso Sánchez Gómez**, señala que es un "...sistema de esfuerzo cooperativo, previo y conscientemente planificado y coordinado de las labores de una empresa o institución." Por lo que "En esa virtud, el órgano del Estado o de la Administración Pública, es una parte integrante de su propia organización política y administrativa, que tiene a su cargo una función legal y específica que cumplir, a favor de la sociedad o del propio Estado."¹

En este sentido, un órgano de la Administración Pública, como parte de una organización política y administrativa, actúa con base a determinada competencia y funciones que le han sido conferidas por mandato constitucional, para cumplir y atender necesidades de interés en beneficio de la sociedad. En efecto, "Los órganos de la Administración Pública se han instituido como base de la división del trabajo, en virtud de las atribuciones que tiene encomendadas el poder ejecutivo, y que van a integrarse en forma jerarquizada y coordinada, para desplazarse en la vida práctica buscando el beneficio social, ya sea prestando servicios públicos, construyendo obras públicas o atendiendo a otras necesidades de interés comunitario."²

En esta tesitura, resulta importante destacar que los órganos de la Administración Pública o las Unidades Administrativas se componen de elementos materiales y personales;"Órgano de la Administración Pública o Unidad Administrativa. Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y desde el punto de vista orgánico, depende de este, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etcétera. Es de observar que en este concepto pudiera quedar englobado tanto el todo como las partes del mismo, es decir, puede considerarse unidad administrativa a una Secretaría, o a una Sección de la misma."³

Doctrinalmente se ha discutido que se debe entender por órgano; al respecto, para la teoría de la representación existe una clara separación entre los dos elementos

1 Sánchez Gómez, Narciso, "Primer Curso de Derecho Administrativo", Capítulo I, Editorial Porrúa, (México, 2003) p.131.

2 ibídem, Pág.132.

3 ibídem, Pág.132-133.

que integran el órgano: la persona jurídica, administrativa, a quien la norma legal le otorga competencia, y el individuo físico, que en representación de aquella manifiesta su voluntad. Encontramos una actuación por representación, lo cual se ha combatido argumentando que para que exista una representación es necesario un acuerdo de voluntades, un mandato que el representado otorga al representante, y en este caso sólo existe una voluntad, por lo que un sector muy importante de los estudiosos del derecho desecha esta teoría.

La centralización administrativa es una forma de organización entre Dependencias o Unidades Administrativas que se encuentran jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores hasta llegar a un órgano supremo.

El profesor **Narciso Sánchez Gómez** define a la centralización administrativa como: la "...forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad, y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas."⁴

Miguel Acosta Romero conceptúa a la centralización, como: "Una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas."⁵

Andrés Serra Rojas, define a la centralización administrativa "...como el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."⁶

Por su parte, **Manuel del Río González** señala: "La centralización corresponde a la forma de organización interna del Poder Ejecutivo Federal; los órganos se encuentran agrupados unos respecto a otros, en una relación de jerarquía, como si estuvieran formando una pirámide en cuyo vértice superior esta el Presidente de la República, y en las caras de la misma, en orden descendente, todos sus colaboradores. Dicho alto funcionario tiene sobre sus subordinados la facultad de

4 ibidem, Pág.144.

5 Miguel Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, (México, 1979) Pág.145.

6 Andrés Serra Rojas. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, (México 1977) Pág.145.

vigilar y examinar sus actos, para aprobarlos, para modificarlos, para suspenderlos, para revocarlos o para nulificarlos.”⁷

Gabino Fraga puntualiza que: “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.”⁸

De los conceptos citados, se desprenden elementos comunes importantes, logrando puntualizar con ello, que la centralización es una forma de organización administrativa que involucra, ordena y relaciona a diversos órganos, unidades o dependencias administrativas que se encuentran jerárquicamente subordinadas a un poder central. En este sentido, la centralización administrativa delimita la actuación y competencia de las dependencias, unidades u órganos de la Administración Pública ciñéndolas a un poder central.

Actualmente, esta forma de organización administrativa se encuentra regulada en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que los mismos, disponen expresamente lo siguiente:

“Art. 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.”

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

- I. Secretarías de Estado
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica

7 Manuel del Río González. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Compendio de Derecho Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor (México 1981) Pág.145.

8 Gabino Fraga. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa (México 1979) Pág. 145.

1.1.2.- La Desconcentración.

La desconcentración administrativa es una forma de organización en la que se mantiene la relación jerárquica, pero el órgano subordinado goza de algún tipo de autonomía, ya sea técnica, presupuestal o patrimonial. Cuando existe una preeminencia de la relación jerárquica sobre la autonomía, estamos ante la delegación, que es una técnica de la administración.

La finalidad de la desconcentración administrativa es la de repartir la competencia superior en otros órganos de menor jerarquía, que pueden gozar de cierta independencia del poder central pero que carecen de personalidad jurídica o de patrimonio propios.

“La desconcentración administrativa, es el otorgamiento de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada para la mas completa y eficaz realización de la administración pública que tiene encomendada, para ese efecto se le confiere a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.”⁹

“Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada o paraestatal 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.”¹⁰

“**Juan Luis de la Vallina Velarde**, sostiene que 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.”

“Se puede decir que la desconcentración esta dentro del cuadro de la centralización, que solo 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 competencias la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene sí cede el poder central supremo...”

“La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la

9 Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. P. 195.

10 Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. P. 195.

cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.”¹¹

“Por su parte **Enrique Sayagués Laso** define a la desconcentración administrativa como la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.”¹²

Como características de la desconcentración administrativa, podemos destacar las siguientes:

- a) Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, mas no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aunque se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo o un régimen general de una Secretaría de Estado.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas.
- h) El poder central, esta facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la armonía en el trabajo.

“**Margáin Monautou** destaca como características las siguientes:

- a) El órgano desconcentrado debe estar jerárquicamente subordinado a una Secretaría o Departamento Administrativo.

11 Juan Luis de la Vallina Velarde. Citado por Narciso Sánchez Gómez. La Desconcentración Administrativa, Revista de Administración Pública, Madrid España, número 35, mayo-agosto de 1961. Pág. 195.

12 Enrique Sayagués Laso. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Uruguay, 1953, tomo I. Pág. 197.

- b) Tiene facultades específicas para resolver sobre determinada materia; y
- c) Su ámbito territorial dentro del cual ejerce sus facultades debe estar plenamente definido en el ordenamiento legal que le de origen.”¹³

Por otro lado, **Miguel Acosta Romero**, sostiene que las principales características de los órganos desconcentrados, son las siguientes:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.¹⁴

En el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra el fundamento de los órganos administrativos desconcentrados:

“Art.17.- 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 sobre la

¹³ Margáin Monautou, Emilio. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa (México 1994) Pág. 198-199.

¹⁴Miguel Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, (México, 1979) Pág.199.

materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Por otra parte, se sistematizan diversos tipos de desconcentración atendiendo a las modalidades que pudieran imprimirse en cada caso Así, tenemos:

- a) Desconcentración vertical, en este comportamiento el desplazamiento de asuntos de competencia propios del órgano superior jerárquico hacia el inferior queda definido por la materia.
- b) Desconcentración horizontal, procedimiento por el cual se crean órganos con igual jerarquía, que reciben facultades del órgano central. La competencia originaria se distribuye en las desconcentraciones, circunscriptas territorialmente. La limitación se relaciona con la materia, el monto y el ámbito territorial.
- c) Desconcentración periférica, en esta suerte de desconcentración se crea un órgano, para ejercer competencia en determinado territorio, a manera de representación del órgano de la administración central. Encarnan delegaciones de las Secretarías en las entidades de la federación. Son organismos de la administración central que actúan en las divisiones políticas o partes integrantes del Estado Federal. O, dicho de otro modo, representan a la Administración Pública Federal en territorio estadual.

1.1.3.- La Descentralización.

La descentralización administrativa se da en el marco del Poder Ejecutivo, y consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en ciertas áreas administrativas, para lograr su mayor eficacia, para ese efecto las entidades respectivas cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.

Se trata de un régimen administrativo en el cual la gestión de los servicios públicos, se encuentran separados del conjunto que son administrados por la centralización, se confía con un margen de autonomía mas o menos amplio a agentes especializados y dotados de cierta independencia frente al poder central, el cual no los dirige si no que se limita a controlar su acción.

Esta forma de organización administrativa que es componente del sector paraestatal persigue fundamentalmente la conveniente distribución de ciertas tareas administrativas en órganos que son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión, o decreto del Ejecutivo Federal.

“La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y

eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público.”¹⁵

“**Nava Negrete** argumenta que 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 patrimonios propios y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización administrativa se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.”¹⁶

“El tratadista **Miguel Acosta Romero** conceptúa a la descentralización administrativa como una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado, o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios.”¹⁷

“**Gabino Fraga** define a la descentralización administrativa como una forma de organización por medio de la cual se le confía la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, y concluye diciendo, 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 ya han sido estudiados.”¹⁸

“Atendiendo a las ideas del maestro **Andrés Serra Rojas**, es de destacarse que en el régimen descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia se le designa por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad...En esa virtud la descentralización administrativa, como forma de administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.”¹⁹

15 Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. P. 204.

16Alfonso Nava Negrete. Citado por Narciso Sánchez Gómez. "Descentralización", Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa (México, 1985), Pág.205.

17 Miguel Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.205.

18Gabino Fraga. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.206.

19Andrés Serra Rojas. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.206.

En la doctrina del derecho administrativo se encuentran diversos criterios sobre la clasificación de la descentralización administrativa, a saber: a) descentralización por región, b) descentralización por servicio, c) descentralización por colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos en una determinada región del territorio nacional llevando, como propósito que los servicios públicos sean atendidos lo más cerca posible al domicilio de los particulares, como es el caso del Municipio.

Para **Gabino Fraga** la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, lo cual significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos; siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana a adoptado la descentralización por región. Esta concepción del municipio ha llevado a la teoría clásica a señalar como caracteres de la descentralización por región, los siguientes:

1.- La existencia de una personalidad jurídica; 2.- La concesión por el estado de derechos públicos a favor de esa personalidad; 3.- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad, y 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

“La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas de los Estados, que atiende a las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial...”

“La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos: a) un núcleo de población agrupado en familias; b) una porción determinada del territorio nacional, y; c) determinadas necesidades colectivas que deban atenderse por su gobierno regional o municipal...Su forma más característica en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio...”

"En esas condiciones, la descentralización administrativa territorial o regional se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponde atender a esta forma de organización administrativa."²⁰

Miguel Acosta Romero piensa que el Municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal, o local, desde el punto de vista jerárquico, y además, según lo demostraremos adelante, el Municipio puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región desde un punto de vista estrictamente administrativo.²¹

La descentralización por servicio se caracteriza porque sus organismos son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por un decreto del Presidente de la República, para atender asuntos específicos de carácter especializado, relacionados con la prestación de servicios públicos, y en esencia se busca alcanzar la mayor eficacia de la administración pública, y para ese fin cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios; además su relación con el poder central es diversa a la jerárquica.

"La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para tender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos."²²

El maestro **Gabino Fraga** sostiene que la descentralización constituye una tendencia para hacer participar a los agentes o a los administrados en una medida mas o menos amplia en la gestión de sus propios intereses, de tal manera que existen diversos grados de realización de esa tendencia que naturalmente constituye un obstáculo para señalar en los diversos organismos descentralizados caracteres uniformes e invariables. Pero, al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto de la organización que se establezca. No serán esas facultades las que lleva consigo esa relación jerárquica propia de la descentralización administrativa, pero sí, al menos las que sean necesarias para garantizar la unidad del poder público.²³

20 Gabino Fraga. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.211.

21 Miguel Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op.Cit.212.

22 Serra Rojas, Andrés. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, (México 1977) Pág.213.

23 Gabino Fraga. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.213.

En esa virtud, la descentralización administrativa por servicio, de conformidad con nuestro régimen jurídico mexicano relacionado con el Derecho Administrativo, es la institución que se encuentra plenamente justificada dentro de la administración pública federal.

La descentralización por colaboración esta constituida por aquellas actividades desarrolladas por la iniciativa privada, encaminada a prestar servicios públicos, con lo cual se descarga parcialmente de trabajo al Poder Ejecutivo.

Se trata de empresas privadas que dentro de la industria, el comercio o en la prestación de servicios de distinta índole, colaboran con la administración pública para cumplir con un aspecto parcial de la actividad del Estado.

El Estado en su carácter de autoridad, se reserva la facultad de regular, vigilar y controlar sus actividades, para que actúen dentro de los causes legales y en caso de infringir las normas jurídicas que deben observar, serán sancionados según la gravedad de su falta.

Dentro de las áreas prioritarias y liberadas del desarrollo económico nacional quedan comprendidas las actividades de los particulares que conforman la administración por descentralización, como son: la prestación de servicios educativos, las comunicaciones y transportes, la industria, el comercio, etc.

Estas agrupaciones de particulares no forman parte de la organización administrativa pública, y por lo tanto hay cierta oposición para considerárseles como una forma de organización descentralizada, sobre todo porque no están integradas al aparato público, y aunque en ciertos casos, realicen actividades de interés social, es discutible para que se les pueda considerar como una modalidad de la descentralización administrativa oficial, y por lo tanto, es más recomendable ubicarlas simplemente como organizaciones de la iniciativa privada que colaboran con los altos fines del estado de carácter económico y social.

El maestro **Gabino Fraga** señala "Se origina cuando el estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos descentralizados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolos participar en el ejercicio de su función administrativa."

"De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones publicas y cuenta con dos elementos, que son: 1° El ejercicio de una función pública desarrollada a favor del Estado, y 2° El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada."

“Resulta pues de lo dicho que la descentralización por colaboración se caracteriza frente a los otros dos tipos de descentralización por no constituir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse frente a organismos privados que al ejercitar una función pública colaboran con aquella organización, y se trata de instituciones colocadas en los límites del derecho público y privado, que descargan a la administración pública de una parte de sus tareas sin atenuar su energía y autoridad sobre los administrados.”²⁴

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública señala como se compone la Administración Pública Federal paraestatal, es decir, la descentralización administrativa:

“Art. 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

...

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Por su parte, el artículo 3º contempla como entidades de la Administración Pública Paraestatal, las siguientes:

“Artículo. 3.- El poder ejecutivo de la Unión se auxiliara, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados

II. Empresas de Participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos.”

1.2.- La Administración Pública Federal Centralizada

En términos del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, y se

²⁴ Gabino Fraga. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.215.

encuentra regulada respectivamente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En efecto, toda vez que el artículo en comento dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 90

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

1.2.1.- Presidencia de la República.

De conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral (**Artículo 81**).

“Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años...”

“Artículo 86.- El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.”

“Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la

- Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;
- XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII.- (Se deroga).
- XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX.- (Se deroga);

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

1.2.2.-Secretarías de Estado.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existen las Secretarías de Estado, dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

En términos del Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes Dependencias o Secretarías de Estado:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Seguridad Pública.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Desarrollo Social.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Secretaría de Energía.
Secretaría de Economía.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de la Función Pública.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.

Las Secretarías de Estado deben conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo establezca el Poder Ejecutivo (Art. 9° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); así mismo, ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República (Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Al frente de cada Secretaría se encuentran los Secretarios de Estado, quienes para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxilian por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa; así como por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales aplicables (Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Originalmente a los Secretarios de Estado les corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero pueden delegar sus facultades en los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Cabe señalar que los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Las atribuciones de las unidades administrativas de las Secretarías de Estado, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, se determinan en el reglamento interior de cada una de las dependencias, mismo que es expedido por el Presidente de la República (Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los titulares de cada Secretaría de Estado tienen la responsabilidad de expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que contienen información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales de organización general deben publicarlos en el Diario Oficial de la Federación (artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los Secretarios de Estado, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, deben dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, cuando cualquiera de las dos Cámaras los cite, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades (Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

1.2.3.- Departamentos Administrativos.

Los Departamentos Administrativos ingresan a la legislación mexicana con función puramente administrativa. La vigencia de la Constitución de 1917 acogió diversas leyes orgánicas de la Administración Pública Federal, o "Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado", como se las designó, que impusieron en algún caso la existencia de hasta siete departamentos administrativos.

Desde 1982, y aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal habla de departamentos, solo existió uno: El departamento del Distrito Federal, cuya regulación ocasiona dudas sobre su naturaleza jurídica.

Por principio, la Constitución lo menciona en la enumeración de las partes integrantes de la Federación. En segundo término, la competencia esta limitada territorialmente, a diferencia de las demás dependencias de la Administración

Pública Federal Centralizada. El régimen jurídico fundamental aplicable esta consignado en la Constitución Federal.

Además, la terminología de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creaba confusión en cuanto atribuía facultades al Departamento del Distrito Federal, y expresaba: "...le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad". Por otra parte, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal otorgaba personalidad jurídica a dicha dependencia, como ya se señaló.

Ni la Constitución de 1857 ni el proyecto de la Constitución de 1917 conocieron los Departamentos Administrativos. Fue la Comisión Dictaminadora quién propuso su creación al Constituyente de Querétaro (1917), como una novedad en nuestro derecho positivo. Dado que cometidos y facultades del Poder Ejecutivo pueden ser políticos o administrativos se decía que si los Secretarios apoyan al Ejecutivo en los de carácter político y en los político-administrativos, en el supuesto de la materia puramente administrativa, debe contar con el auxilio de órganos desvinculados del orden político. A estos se llamaría "departamentos", cuyas funciones inicialmente solo se abocaban al mejoramiento de "servicios públicos", en el lato sentido clásico, como correos y telégrafos, salubridad general e instrucción pública. De acuerdo a la propuesta de 1917, no refrendarían ni tendrían la obligación de concurrir a las Cámaras a informar o dar cuentas del estado de sus ramos. Por otra parte, también se les excluía del fuero constitucional y de integrar el "Consejo de Ministros", a tenor de la Carta. La existencia de estos Departamentos era potestativa. El Departamento que subsistía era de existencia obligatoria (a partir de la Reforma de 1981).

No obstante esta diferencia originaria, existían algunas similitudes con las Secretarías de Estado. Entre ellas, cabe mencionar la designación y remoción del titular, la sujeción del Jefe del Departamento a juicio político, la obligación de informar y dar cuenta del estado de su administración; el refrendo de los actos o despachos del Poder Ejecutivo, su intervención en el acuerdo para suspensión de garantías constitucionales, su representación del Ejecutivo en los Juicios de Amparo relacionados con la materia de su ramo y, dentro de la estructura administrativa, están considerados en el mismo rango que los Secretarios de Estado.

Los Departamentos Administrativos forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada, dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al mismo (Artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los Departamentos Administrativos tienen igual rango que las Secretarías de Estado y ejercen sus funciones por acuerdo del Presidente de la República (Artículo 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

“Artículo 15.- Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de departamento, quien se auxiliará 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, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo anterior.”

Originalmente a los Titulares de los Departamentos Administrativos les corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero pueden delegar sus facultades en los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. Cabe señalar que los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas, deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Los titulares de los Departamentos Administrativos tienen la responsabilidad de expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que contienen información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales de organización general deben publicarlos en el Diario Oficial de la Federación (Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

1.2.4.- Consejería Jurídica.

La Consejería Jurídica forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada (Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal). De conformidad con el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existe la Consejería Jurídica, dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, como anteriormente se ha mencionado.

El artículo 2° del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2003, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 2.- Al frente de la Consejería estará el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en lo sucesivo el Consejero, quien tendrá rango de Secretario de Estado.

El Consejero dependerá en forma directa del Presidente de la República, quien determinará las Comisiones Intersecretariales y grupos de trabajo a los que aquél deba ser incorporado.”

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 4, prevé expresamente lo siguiente:

“Artículo 4o.- La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.”

De conformidad con el artículo 1° del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2003, la Consejería Jurídica tiene a su cargo brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República, intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir y representarlo legalmente en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Igualmente le corresponde “...coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia entre los criterios jurídicos de las Dependencias y Entidades, así como prestar apoyo y asesoría en materias jurídicas a las Entidades Federativas que lo soliciten.”

1.2.5.- Órganos Desconcentrados.

De conformidad con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “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

sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

1.3.- La Administración Pública Federal Paraestatal.

1.3.1.- La Empresa Pública.

La Empresa Pública busca atender necesidades sociales o de beneficio colectivo, en esa virtud el Estado se encarga de armonizar los factores de la producción para crear bienes y servicios que demanda el pueblo, para lo cual debe ajustarse a normas de derecho público y privado. “Es la empresa del Estado cuyo objeto es la producción económica de bienes y servicios” “Es una empresa económica del Estado, es decir, una actividad productora de bienes y servicios”.²⁵

“No tiene carta de naturalización en la ley mexicana, la empresa pública, es decir, no es un ente jurídico reconocido como tal. Hay necesidad de localizarla bajo vestimentas jurídicas diversas. En la legislación vigente adoptan la estructura jurídica de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos por verdadera ficción legal utilizada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo son también sociedades civiles y asociaciones civiles, asimiladas a las empresas de participación estatal mayoritarias. Su régimen jurídico es heterogéneo, pues se regulan por normas de derecho público y privado”.²⁶

Andrés Serra Rojas, define a las empresas públicas como: “entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas y reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales u otras de naturaleza económica.”

“En un concepto más estricto se alude a la empresa pública en toda explotación en la que un ente público posee una parte importante de su patrimonio y subordinada a un régimen de derecho público en unos casos y en otros a un régimen mixto.”²⁷

De entre los elementos de la empresa pública podemos destacar los siguientes: A) Su régimen jurídico es de derecho público y privado; b) Cuentan con personalidad jurídica propia, porque son entes de derechos y obligaciones; c) Su finalidad es de interés social y de beneficio colectivo; d) Se trata de una forma jurídica para descentralizar las funciones administrativas del poder central; e) El capital social

²⁵ Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.223.

²⁶ Alfonso Nava Negrete. Citado por Narciso Sánchez Gómez. La Empresa Pública, tomo IV. Pág.224.

²⁷ Andrés Serra Rojas. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.224.

es aportado por el Estado y en algunos casos hay combinación de capital público y privado; f) El Ejecutivo Federal se encarga de definir la política, los objetivos y tiene a su cargo el control y la evaluación de sus funciones. Asimismo, nombra a su Director o Gerente General; g) Debe estar enfocada a la atención de áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo económico nacional.

El tratadista **Miguel Acosta Romero** manifiesta que “el concepto de empresa se encuentra en plena evolución y en materia jurídica no tiene una fisonomía particular, por lo menos en México puesto que no es una persona colectiva jurídica, a pesar de que diversas normas hablan de ella, es fundamentalmente una noción de carácter económico y a veces político, de la que no se han particularizado sus características específicas que, en el campo de la economía, se le concibe como una organización técnico-económica de los factores de la producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital, para obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios.”²⁸

Cabe señalar que en México no existe un concepto teórico, ni mucho menos jurídico, de los que debe considerarse jurídicamente como empresa, tanto la legislación como la doctrina no la tipifican y no obstante que en nuestro país se siguió durante algún tiempo la corriente de la doctrina italiana que inspiró el Código de Comercio Italiano de 1942, cabe comentar que sigue siendo una noción vaga e imprecisa, ya que no es un concepto jurídico, si no fundamentalmente, pertenece al mundo de la política y la economía.

Aceptando que desde un punto de vista económico la empresa es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas, mencionaremos las siguientes características: a) Que el estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento del trabajo; b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para la satisfacción de necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente; por el Estado; d) El régimen de la empresa es de normas de derecho público y de derecho privado.

Así las cosas, la estructura jurídica de las empresas públicas es diversificada, y ello es un producto de los avances y cambios políticos en la administración pública, en congruencia con las necesidades sociales y con los descubrimientos y modalidades propias de la tecnología moderna, es por todo ello que encontramos en primer lugar como empresa pública a los organismos descentralizados.

Como base constitucional de las Empresas Públicas podemos señalar el artículo 28 párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que del mismo se desprende que el Estado contara con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo, con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

28 Miguel Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.224-225.

En el artículo 90 se contemplan las bases de creación, regulación y control de las empresas públicas que forman parte del sector paraestatal. En el artículo 93 se faculta a las Cámaras del Congreso de la Unión para citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, pudiendo dichas Cámaras integrar comisiones para investigar el funcionamiento de tales entidades públicas. Finalmente en el artículo 123. Apartado A fracción XXXI, inciso b) se contempla que las relaciones laborales de los trabajadores de las empresas públicas de la federación se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional.

1.3.2.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes: I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del más del 50% del capital social; b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o, c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, es reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, a la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales que han sido citadas, dejando en claro que sus políticas de desarrollo, la formulación de sus programas de trabajo y sus presupuestos respectivos se realizaran, bajo la supervisión, revisión y control del titular de la Secretaría de Estado encargado de la coordinación del sector administrativo respectivo, de tal manera que sus relaciones de las empresas públicas con el Presidente de la República se efectuaran por conducto del mencionado coordinador; además la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá un representante en sus órganos de gobierno o en sus comités técnicos para coordinar todo lo relacionado con sus actividades financieras.

El artículo 28 de la precitada ley ordena: "Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

“Artículo 29.- No tienen el carácter de entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operación de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de estas y siempre que se este en los supuestos de la segunda parte del artículo 6, El ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento.”

También es atendible en dicha ley que las empresas de participación estatal mayoritaria deberán tener por objeto las áreas prioritarias del desarrollo económicas del desarrollo económico nacional, y cuando alguna de ellas ya no cumpla con su objeto, la dependencia coordinadora del sector, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación o en su caso la disolución o liquidación.

El artículo 34 contempla que los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integran de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta Ley. Sus integrantes serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal en su mayoría, directamente o a través del coordinador del sector, serán servidores públicos y de reconocida calidad moral y prestigio administrativo y profesional.

El consejo se reunirá con la periodicidad que se señale en sus estatutos, sin que pueda ser menor de cuatro veces al año, y será presidido por el titular de la dependencia coordinadora del mismo sector de que se trate.

Su Director o Gerente General será nombrado directamente por el Presidente de la Republica y tendrá a su cargo la administración y representación de la entidad paraestatal, debiendo formular los programas de corto, mediano y largo plazo, vigilar que se cumplan las reglas sobre sus actividades financieras de ingresos y egresos, manejo adecuado de sus bienes patrimoniales, todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de su personal, adquisiciones de bienes y servicios, ejecutar los acuerdos y ordenes que dicte el consejo de gobierno, y cumplir con normas sobre revisión, control, evaluación y medidas disciplinarias a sus servidores públicos, etc.

En cuanto a los fideicomisos públicos en su artículo 40 establece que se organizaran de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades prioritarias que la propia legislación conducente enmarca. Sus comités técnicos y los directores generales se ajustaran en cuanto a su organización, nombramiento y funcionamiento a los preceptos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y a su estatuto particular.

Para el Profesor **Narciso Sánchez Gómez** “las Empresas de Participación Estatal son aquellas sociedades mercantiles de economía mixta, constituidas por la combinación de capital publico y privado, a fin de lograr una mayor satisfacción de

necesidades colectivas, ya sea explotando y administrando bienes y recursos del Estado, produciendo insumos o bien prestando servicios públicos de diversa índole, conforme a un orden jurídico de derecho público y privado.”²⁹

Jurídica y doctrinalmente se les llama indistintamente sociedades de economía mixta, sociedades mercantiles, empresas de participación estatal, o empresas públicas, y en algunos casos el Estado es dueño del total del capital social, sin perder su forma de organización como sociedad mercantil, incluyéndose a las instituciones nacionales de crédito, de seguros, de fianzas y los fideicomisos.

“Las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, sea la Federación o una entidad federativa, o los municipios, y los individuos particulares, hay quienes afirman que son aquellas en las cuales los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común. Esta denominación puede dar lugar a nuestro modo de ver a interpretaciones erróneas, puesto que da la impresión de que el Estado participa de estas sociedades con los particulares en la organización, administración y realización del objeto de las mismas, sin embargo, veremos que esto resulta discutible, por cuanto a que en la realidad, hay empresas que controla totalmente el Estado, y que se llaman sociedades mercantiles.”³⁰

Afirma **Andrés Serra Rojas** que: “Bajo la Influencia de doctrinas extranjeras se han desarrollado en nuestro país, ciertos tipos de empresas que confirman la acción del estado con los intereses privados, sin asignarles a estas empresas el carácter de instituciones públicas o empresas públicas...No debemos olvidar que estas empresas se constituyen bajo las formas del derecho privado, y es el mismo el que rige sus relaciones jurídicas con las salvedades que imponen las leyes administrativas.”³¹

“En general podemos definir a las empresas de participación estatal como aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa.”³²

Como características de las empresas de participación estatal podemos destacar las siguientes:

29 Sánchez Gómez Narciso. Op. Cit. Pág.230

30 Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.231.

31 Andrés Serra Rojas. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.231.

32 Andrés Serra Rojas. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit. Pág.231.

- a) De conformidad con las normas de derecho público que se han citado se trata de empresas públicas que quedan encuadradas dentro de la administración pública paraestatal.
- b) Se les identifica como sociedades mercantiles de economía mixta por la combinación del capital público y privado.
- c) En algunos casos el estado es dueño del cien por ciento del capital social y de los elementos de la empresa, no obstante se equipara su organización y funcionamiento a una sociedad mercantil.
- d) Cuando el gobierno federal es accionista mayoritario posee mas del cincuenta por ciento de acciones, en esas condiciones tiene mayores ventajas frente a los particulares, para asumir la dirección, la organización para tomar las más importantes decisiones políticas en el Consejo de Administración o Junta Directiva.
- e) Están sujetas a un régimen de derecho público y privado.
- f) El objeto, es muy variable y esta supeditado a consideraciones técnicas, políticas, sociales, económicas y jurídicas.
- g) Su finalidad, esta representada por la atención de necesidades sociales que les señala la ley, dependiendo de su objeto específico.
- h) El régimen de control y vigilancia es de derecho público, compete al Poder Central ejercer las funciones respectivas, para ese efecto hay que distinguir que existe un control particular o especial por materia o área concreta de la administración publica, por lo tanto los sectores que se han definido son encabezados por el titular de una Secretaria de Estado quien hace las veces de Coordinador y Presidente de su Junta de Gobierno o de Administración.

1.3.3.- Fideicomisos Públicos.

La palabra fideicomiso procede de la voz latina "Fideicommissum", que significa tener fe y confianza, que a su vez viene de "fides", que nos indica tener fe y de "commissus" igual a confiado. Contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señala en el contrato respectivo.

El **artículo 381** de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone que: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria."

Así las cosas, en atención a la legislación mexicana, el fideicomiso se equipara a un contrato, un acto jurídico, una operación mercantil y a una empresa, porque para el cumplimiento de su objeto intervienen los factores de la producción capital y trabajo, generando riqueza y satisfactorios a favor de una o varias personas.

“El fideicomiso es un acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada, para la realización de un fin lícito determinado”.

“**Luis Muñoz** conceptúa al fideicomiso como “Un negocio fiduciario en cuanto que se trata de un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye al fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes con la limitación, de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos por el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan.”

“Es un negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le trasmite el fideicomitente, con obligación de dedicarlos a un fin convenido”³³

Los sujetos que intervienen en el fideicomiso son: el fideicomitente, la fiduciaria y el fideicomisario. El fideicomitente es la persona física o moral que constituye el fideicomiso, que también se le conoce como titular de bienes o derechos que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de un fin lícito y determinado, quien debe tener la capacidad jurídica de ejercicio para obligarse y para disponer de su capital, en efecto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dispone “**Artículo 384** Sólo pueden ser fideicomitentes las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos objeto del fideicomiso, según sea el caso, así como las autoridades judiciales o administrativas competentes para ello.”

La fiduciaria es una Institución de Crédito, Banca Privada o Institución Nacional de Crédito que va a ser la persona encargada de ejecutar el fin del fideicomiso, constituyéndose en titular del patrimonio fideicomitado, para este efecto debe estar expresamente autorizada por la Ley General de Instituciones de Crédito, el fideicomitente podrá designar a varias instituciones de crédito para que conjunta o sucesivamente, desempeñen el fideicomiso, estableciendo el orden en que han de participar, o en su defecto deben ser escogidas por un juez.

“**Artículo 385**

Sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

En el fideicomiso podrán intervenir varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el cargo de fiduciario, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse. Salvo lo que se prevea en el fideicomiso, cuando por renuncia o remoción la institución fiduciaria concluya el desempeño de su cargo,

33 Luis Muñoz. Ciado por Narciso Sánchez Gómez. El Fideicomiso Mexicano, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1973. Pág. 234.

deberá designarse a otra institución fiduciaria que la sustituya. Si no fuere posible esta sustitución, el fideicomiso se dará por extinguido.”

El fideicomisario son las personas físicas o morales que reciben el provecho del fideicomiso, para lo cual deben tener la capacidad jurídica para recibirlo, pueden ser una o varias, siendo responsabilidad del fideicomitente señalar al beneficiario, pudiendo designar a varios, incluyendo a una colectividad o pueblo.

Al respecto, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 382

Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica. El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.”

“Artículo 383

El fideicomitente puede designar varios fideicomisarios para que reciban simultánea o sucesivamente el provecho del fideicomiso, salvo el caso de la fracción II del artículo 394. Cuando sean dos o más fideicomisarios y deba consultarse su voluntad, en cuanto no esté previsto en el fideicomiso, las decisiones se tomarán por mayoría de votos computados por representaciones y no por personas. En caso de empate, decidirá el juez de primera instancia del lugar del domicilio del fiduciario.”

Existen varias formas por medio de las cuales pueden extinguirse los fideicomisos, tales como: vencimiento del plazo; por convenio entre las partes; por revocación del fideicomitente o del fideicomisario, si así esta establecido en el acto constitutivo; por hacerse imposible el cumplimiento de su fin; por desaparecer el patrimonio fiduciario; por renuncia o remoción del fiduciario; por quiebra o liquidación del fiduciario; y por haberse cumplido la finalidad; dichas causas se encuentran señaladas expresamente en el artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito:

Artículo 392

El fideicomiso se extingue:

I.- Por la realización del fin para el cual fue constituido;

- II.- Por hacerse éste imposible;
- III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;
- IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V. Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario;
- VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y
- VII.- En el caso del párrafo final del artículo 386.

“En México surge de la simbiosis que se opera del fideicomiso público del Estado cuando este se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que beneficien a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o también se apoyen acciones públicas de fomento económico, en efecto, el fideicomiso público es una categoría administrativa nueva que el gobierno federal constituye, ya por disposición de la ley, ya por el mandato de otros ordenamientos administrativos, pero siempre por conducto de su fideicomitente, para que un fondo patrimonial autónomo integrado de bienes y derechos de su propiedad, se transmita a una institución fiduciaria, a fin de que esta proceda a administrar o suministrar los recursos patrimoniales mencionados a favor de sus beneficiarios.”³⁴

El estado al constituir un fideicomiso lleva como fin público alcanzar el beneficio colectivo, o atender ciertas necesidades específicas de la población o de un sector determinado de la misma, de estas forma se adoptan las técnicas empresariales de los particulares.

Por lo tanto, el fideicomiso público es un acto jurídico regido por normas de derecho público y privado, que tiene el carácter de una empresa pública, y que lleva como propósito administrar bienes y recursos propiedad del Estado, para atender necesidades concretas de la sociedad, para ese efecto su ejecución y administración queda en manos de una institución fiduciaria, de conformidad con el acto constitutivo de su creación.³⁵

La ley Federal de las Entidades Paraestatales regula a los Fideicomisos Públicos, señalando en su artículo 40 que: “Los fideicomisos públicos que se establezcan para la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los

34 Olga Hernández Espindola. Citada por Narciso Sánchez Gómez. Fideicomiso Público, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. (México 1985), tomo IV. Pág. 238.

35 Sánchez Gómez Narciso. Op. Cit Pág. 238.

organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y quedaran sujetos a las disposiciones de esta Ley.”

Para **Miguel Acosta Romero**, el fideicomiso público: “Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación) o, del dominio privado de la federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público.”³⁶

Los Comités Técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos, se ajustan en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Es evidente que el fideicomiso, desde ningún aspecto que se analice, puede considerarse que llegue a tener personalidad jurídica propia, pues se trata de un contrato, y de ninguna manera, se desprende que ese contrato de nacimiento a una persona jurídica distinta de las partes contratantes, es decir, fideicomitente, fiduciario y fideicomisario...los derechos y obligaciones del fideicomiso, son ejercidos de acorde con las leyes y con el acto constitutivo, por la sociedad anónima, concesionada por el Gobierno Federal que actúa como fiduciaria, con personalidad jurídica, y que es titular del patrimonio fiduciario.

De los elementos del fideicomiso público, podemos destacar los siguientes:

a) El fideicomitente es el Gobierno Federal el que en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de los fines del estado, afecta ciertos bienes y recursos para constituir el fideicomiso, para ese efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la facultada para celebrar con una institución fiduciaria el acto jurídico de su creación, lo cual se confirma con el artículo 41 de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que expresamente señala: “El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal centralizada, cuidara que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso el Comité Técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos públicos.

36 Miguel Acosta Romero. Citado por Narciso Sánchez Gómez. Op. Cit Pág 238.

También los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, pueden hacer las veces de fideicomitente, para impulsar áreas prioritarias de desarrollo nacional, en acatamiento a lo previsto en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

b) El patrimonio fiduciario, es la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público, o del dominio privado de la federación, o de fondos públicos, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si retrata de los catalogados como del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos tienen que desafectarse previamente de dicho destino, y pasar al dominio privado de la federación para que puedan afectarse en la constitución de un fideicomiso.

c) La fiduciaria puede ser cualquier institución de crédito pública o privada.

d) El fideicomisario viene a ser determinado sector de la población que alcanza los beneficios del fideicomiso, toda vez que se pretende cumplir una función de orden público y de interés social, ya sea el impulso a la agricultura y la ganadería, el desarrollo de la vivienda popular, la industria, el comercio, la producción de insumos, la investigación científica y tecnológica, la docencia en diversos niveles educativos, la importación de bienes y servicios, la difusión de la cultura popular, el apoyo a las ciencias, las artes, el turismo, la restauración y preservación del medio ambiente, etc.

e) El objeto, los fideicomisos públicos pueden tener por objeto: la inversión de fondos públicos para atender necesidades sociales de diversa índole, el manejo y administración de obras públicas; la prestación de servicios públicos; la producción de insumos y bienes para el mercado; la investigación científica y tecnológica; la restauración y preservación del medio ambiente y de los ecosistemas; la difusión de la cultura y las artes; etc.

f) Los delgados fiduciarios son uno o más funcionarios que designan la institución fiduciaria de común acuerdo con la Secretaría de Estado encargada de la coordinación del sector respectivo, especialmente para administrar el buen desempeño del fideicomiso, para atender comisiones y mandatos fiduciarios.

1.3.4.- Organismos Descentralizados.

Podemos señalar como características de los organismos descentralizados las siguientes:

I.- Personalidad Jurídica propia. Significa que son sujetos de derechos y obligaciones, porque tiene una existencia real y jurídica que los distingue de los demás entes públicos, esa personalidad nace con el acto legislativo de su creación, y que al expedirse y publicarse desde ese momento tiene una existencia real, institucional para todos los efectos a que haya lugar.

II.- Cuentan con un patrimonio propio para su vida, su sostenimiento y para cumplir con su objetivo social y su finalidad, ello se refiere al conjunto de bienes muebles e inmuebles, a sus ingresos propios y subsidios que le otorga el gobierno federal.

III.- Tiene un régimen jurídico propio, el cual esta representado por su ley orgánica o reglamentaria, o por un decreto expedido por el Congreso de la Unión o por el titular del Poder Ejecutivo Federal, mismo que es de derecho público, tal es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como su ley o decreto específico, y en donde se va a regular su personalidad jurídica, su patrimonio, su objeto, denominación, sus funciones generales y específicas, aunque cabe aclarar que aquellos organismos descentralizados que tienen actividades preponderantemente empresariales, también se rigen por normas de derecho privado.

IV.- Denominación. Se refiere a que tienen un nombre propio que los distingue de otros entes públicos o privados, y siempre esta previsto en el acto jurídico o documento público que es la base de su creación, en ocasiones, la costumbre y el uso, posiblemente derivados de la extensión grande de su denominación se utilizan siglas.

V.- Objeto. Es el tipo de servicio o actividad que en concreto debe desarrollar, puede ser muy variable y esta supeditado a consideraciones de orden práctico, técnico, político o según las necesidades sociales que deben atenderse, en esa virtud pueden estar enfocados a prestar un servicio público.

VI.- Su finalidad. Generalmente tienden a satisfacer necesidades sociales o públicas en una forma rápida, idónea y positiva.

VII.- Órganos de representación. Es la Junta Directiva, de Gobierno de Administración, es quién decide sobre los asuntos más importantes del organismo descentralizado, integrado por varios servidores públicos, que son nombrados en su mayoría por el Presidente de la República y será presidida por el titular de la coordinadora de sector o por la persona que éste designe, generalmente este cargo lo asume el Secretario de Estado o un subsecretario del ramo respectivo, el Director General forma parte de ese cuerpo colegiado.

VIII.- El Director o Gerente General lo nombra el Presidente de la República, o a indicación de este a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en una persona que sea mexicano en pleno goce de sus derechos, que tenga experiencia y conocimientos técnico administrativos relacionados con las funciones del organismo de que se trate, además, tendrá las facultades ejecutivas de acuerdo con la ley o decreto respectivo.

IX.- Régimen de control y vigilancia, los organismos descentralizados se encuentran controlados por el poder central, para ese efecto debemos distinguir

por un lado el control global o general que ejercen las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública, sobre todo en los rubros financiero y de evaluación gubernamental e inspección sobre el ejercicio del gasto público; por el otro lado, existe el control particular que tiene a su cargo la Secretaría de Estado encargada de la coordinación del sector donde se encuentre agrupado dicho organismo, quién será la encargada de establecer su política de desarrollo, coordinar la programación y presupuestación de conformidad con las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas para cada caso.

X.- El domicilio, es la sede, residencia o lugar donde se encuentra instalado y funcionando el organismo descentralizado, mismo que debe estar plenamente identificable en su estatuto jurídico, ley o decreto, siendo fundamental para que pueda cumplir su objeto, y para que en ese lugar se le hagan toda clase de notificaciones, requerimientos, peticiones y para despachar diversos asuntos relacionados con el público.

XI.- Régimen de jerarquía, su citación es muy parecida a la centralización administrativa, ya que dentro de su organización existen autoridades superiores, mandos medios e inferiores partiendo de su Director o Gerente General que se encuentra a la cabeza, para ese efecto le compete ejercitar los poderes de la relación jerárquica interna del organismo como los de nombramiento, revisión, mando, disciplinario, etc.

XII.- Régimen fiscal, la mayoría de organismos descentralizados no pagan tributos, precisamente porque no realizan actividades empresariales, y por lo tanto no tiene ingresos propios, quedando supeditados al subsidio que les da el gobierno federal para que puedan cumplir con su objeto social.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 14 señala que "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a los dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto, sea:

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

Los organismos descentralizados se crean por leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal. El Director General es designado por el Presidente de la República o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por el Órgano de Gobierno.

“Artículo 15

En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.”

Cuando algún organismo descentralizado que fue creado por el Ejecutivo Federal deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte conveniente para la economía nacional o para el interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la opinión de la Dependencia o Coordinadora de Sector que

corresponda, propone al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquel.

“Artículo 17

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General.”

Los organismos descentralizados deben estar inscritos en el Registro Público de la Secretaría de Hacienda y crédito Público, y en caso de haberse extinguido el órgano en comento, se debe proceder a la cancelación de dicho registro.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DERECHO COMPARADO.

2.1.-Internacionales

2.1.1- Declaración Universal de los Derechos Humanos.

A pesar de que no se reglamento, la adición al artículo 6 de la Constitución Política de los estados unidos Mexicanos no fue jurídicamente intrascendente hay dos hechos que, aunque para muchos pasaron desapercibidos, tienen enorme importancia para sus consecuencias jurídicas.

En 1980, el Ejecutivo Federal decidió otorgar la ratificación a varios tratados y convenciones de derechos humanos. Con ese motivo envió al senado de la república los instrumentos correspondientes solicitando la aprobación de este cuerpo, mismo que la otorgo a fines del año y fue publicado en el Diario Oficial el 9 de enero de 1981. El Ejecutivo deposito los instrumentos de ratificación (o de adhesión, según el caso) en la Secretaria General de las Naciones Unidas, el 23 de marzo, y en la Secretaria general de la OEA, el 24 del mismo mes. El decreto de promulgación de estos instrumentos apareció en el Diario Oficial de la Federación los días 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981.

Entre estos instrumentos están el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, en dichos documentos, en sus artículos 19 y 13 respectivamente, se contiene, según la doctrina más generalizada, el derecho a la información, entendido como la libertad de buscar, recibir y difundir toda clase de informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.

Para gran número de autores el derecho a la información nace en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, mismo que establece que:

“Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Este artículo consagra la libertad de opinión y expresión; pero le da un contenido más amplio que el tradicional. En efecto, esta libertad comprendería el no ser molestado a causa de las opiniones, así como investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones. La redacción permite pensar que al término información se le entiende en el sentido de noticia, y se le considera insuficiente

para abarcar el objeto de la libertad, que comprende todo el pensamiento. De ahí la necesidad de incluir, junto con información el concepto de opinión que tiene un sentido más amplio que incluye no sólo hechos, si no ideas y juicios. El término, sin embargo, puede parecer un poco vago.

La libertad de expresión comprendería tres conductas: recibir, investigar y difundir. La primera supone una actitud pasiva, mientras que las siguientes dos, una conducta activa. Quizá la novedad del artículo este en los conceptos de recepción e investigación. El primero supone, si lo proponemos en términos jurídicos, deberes y responsabilidades en la emisión de informaciones y opiniones. El segundo faculta al individuo a buscar y acceder a las fuentes de información y opinión. Por otro lado el artículo propone un deber negativo, el de no molestar a nadie a causa de sus opiniones. Esto implica el respeto por la ideología de cualquier persona.

El otro aspecto es la difusión. Esta es sin limitaciones de fronteras y por cualquier medio de expresión. Lo anterior implica reconocer la universalidad en la difusión de informaciones y opiniones. Hablar de cualquier medio supone el reconocimiento del acelerado avance tecnológico que subsiste en los medios tradicionales de la expresión del pensamiento. El artículo no es, en este sentido, restringido sino abierto, tanto a la comunicación entre naciones como a todas las posibilidades de hacerlo por cualquier medio.

La redacción del artículo que comentamos sirve de punto de partida para las convenciones y pactos de derechos humanos, cuya idea sigue en lo fundamental, aunque modificando y añadiendo algunos términos que comentaremos brevemente. Cabe destacar que la importancia de estos instrumentos internacionales es, que al ser aprobados por los Estados parte se convierten en derecho interno. Tal es el caso de México que ratificó en el año de 1981 la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

2.1.2- Convención Americana de Derechos Humanos.

El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos firmada en San José, el 22 de noviembre de 1969, establece:

“Artículo 13. La libertad de pensamiento y expresión

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

Por su parte, el artículo 14 dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 14. Derecho de Rectificación o Respuesta

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.”

La declaración Americana sigue la redacción del artículo 19 con dos modificaciones. Sustituye “opiniones” por “ideas”, cuestión que consideramos acertada. La segunda es que desarrolla el concepto de “cualquier medio de difusión” y señala que puede ser por “escrito, en forma impresa o artística, o cualquier procedimiento a su elección”. Creemos que esto resulta innecesario porque al final hay que volver a una fórmula general.

Los siguientes incisos del artículo 13 desarrollan los límites a los que se puede someter el ejercicio de la libertad, es interesante el segundo que, prohibiendo la censura previa, establece la responsabilidad posterior que debe estar fijada en la ley y ser necesaria para los supuestos que enuncia. El inciso tercero apunta la prohibición de prácticas indirectas que pudieran restringir la libertad. Se habla de abuso de controles oficiales o particulares. Debemos entender que este último caso se refiere al control monopólico que existe en gran cantidad en los países latinoamericanos.

2.1.3- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966, dispone lo siguiente:

“Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

Respecto de este artículo hay poco que comentar. Solo diremos que retoma casi literalmente la Declaración de 1948 con un par de modificaciones. Separa el derecho de no ser molestado a causa de las opiniones, e introduce las

modificaciones que adopta la Convención Americana tres años después, que ya comentamos en su oportunidad.

2.2.- Nacionales

2.2.1.- La reforma al Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El agotamiento del patrón de acumulación de capital, la inequitativa repartición de la riqueza y el desarrollo económico conformado a partir de los años cuarenta, trajeron como consecuencia la crisis de finales de los años setenta, generándose la pérdida del consenso del Estado a nivel político y social. Basta con recordar aquel acontecimiento importante del movimiento del sesenta y ocho que reflejó el distanciamiento entre las clases medias urbanas y el Estado. Fenómeno que también se dio, aunque no de manera tan manifiesta, en el nivel obrero, municipal y campesino.

“El gobierno de Luis Echeverría intentó recuperar legitimidad a través de la llamada apertura democrática y un nuevo modelo de desarrollo económico.

A pesar de las limitadas reformas que se dieron en lo económico, político y en el ámbito de la comunicación, hubo fuertes reacciones de intereses políticos y económicos por parte de las organizaciones y cámaras patronales que desembocaron en grandes cuestionamientos y crisis de confianza hacia el Gobierno. Por otra parte, la falta de respuesta a las demandas populares cuestionó la eficacia y eficiencia del Estado para resolver los problemas, agudizando con ello, la crisis de legitimidad”³⁷

“La crisis en lo político se manifestó con toda claridad en las elecciones presidenciales de 1976, el Estado enfrentó un creciente abstencionismo electoral como resultado del deterioro del sistema. “De los cuatro partidos registrados, tres (PRI, PPS y PARM) presentan un único candidato a la presidencia. El PAN no presentó candidato y el único que enfrentó a José López Portillo, Valentín Campa del PCM, no estaba registrado. Las cifras electorales revelaron que hubo 53% de abstencionismo; con lo que el PRI vio disminuir su porcentaje proporcional de un 62.2% en 1955 a solo 35% en 1979.”³⁸

“Todo lo anterior, resulta importante si tomamos en cuenta que, si bien, la pervivencia del régimen no depende de la participación electoral, ésta es importante por su carácter plebiscitario, mismo que le da al gobierno capacidad de negociar con la base social.”³⁹La necesidad de reajustar el sistema era

37 López Ayllón, Sergio. “El Derecho a la Información”. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.72.

38 Federico Reyes Heróles. Citado por Sergio López Ayllón. “El tercer partido”, UnomásUno. Pág. 72.

39 López Ayllón, Sergio. Op. Cit. Pág.72.

indispensable, y así fue entendido por el nuevo gobierno que necesitaba reestablecer su poder de negociación y alianza.

De este modo se lleva a cabo la llamada "Reforma Política", dicho proyecto fue presentado a principios de 1977 por el entonces Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. La reforma política se constituye por una serie de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal de la sociedad.

Así, una de las consecuencias importantes de la reforma política, fue la introducción del derecho a la información, cuya concepción e importancia comenzó a vislumbrarse en el Plan Básico de Gobierno del Partido Revolucionario Institucional del año de mil novecientos setenta y seis.

En abril de 1977, el gobierno federal convocó a una consulta nacional para determinar cual debería ser el contenido de la reforma política. En ella se hizo referencia al derecho a la información como un problema fundamentalmente político y social.⁴⁰

Al respecto, el ponente **Humberto Lira Mora** manifestó lo siguiente:

"El respeto a las libertades individuales asegurado por la Constitución, debe expresar en su verdadera dimensión democrática al derecho a la información, como una fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico abrogando la tesis exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación que le identifican como equivalente a la libertad de expresión. El Estado Mexicano ... debe estimar como parte fundamental de la reforma política, la reforma de los medios y establecer constitucionalmente, al lado de la libertad de expresión, que es una garantía individual, que deberá permanecer inalterada la garantía social de la información, esto es, invertir el modelo conforme al cual se norman las comunicaciones masivas en los medios electrónicos, casi siempre en función de los intereses particulares de quienes hacen uso de ellos, por el modelo de la preeminencia del interés social."⁴¹

En octubre de 1977, el presidente remitió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas constitucionales que conformarían el marco jurídico de la reforma política; la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constaba de la adición de diez palabras en la parte final, que expresaban: "...el Derecho a la Información será garantizado por el Estado."

⁴⁰ López Ayllon, Sergio. Op. Cit. Pág.72.

⁴¹ Miguel Ángel Granados Chapa. Citado por Sergio López Ayllon. "Notas Sobre el Derecho a la Información", examen de la Comunicación en México. El caballito, 1981. Pág. 76.

De la exposición de motivos se desprende que la finalidad inmediata de esta adición era facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, bajo la garantía del Estado:

“También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y a la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6° ...”⁴²

“El marco en el que se efectúa la reforma al citado artículo, es la reforma política, toda vez que por su parte, al artículo 41 de la Constitución se le agrego, entre otros, un párrafo que señala: “Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

Consecuente con lo anterior, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el 30 de diciembre de 1977, incluyó entre las prerrogativas de los partidos políticos, la de tener acceso permanente a los medios de comunicación y la forma en que esto se llevaría a cabo.”⁴³

Así, todo parece indicar que la iniciativa sólo pretendió garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; pero para ello solo hubiese bastado con el agregado que se hizo al artículo 41 de la Constitución. Sin embargo, el hecho de haber adicionado el artículo 6° dio lugar a pensar que se estaba consagrando una nueva garantía. Al respecto, cabe señalar que el dictamen que recayó sobre la iniciativa de reformas y adiciones, justifico la adición considerando que se estaba consagrando una nueva garantía constitucional.

En efecto, la parte relativa del dictamen de las comisiones unidas de estudios legislativos y primera de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados después de referirse a los antecedentes del artículo 6°, sostuvo:

“...es valido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos preservar como libertad política la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite, sin considerar el derecho de quién las recibe para no ser víctima de lo que actualmente conocemos como manipulación informativa.”

42 Exposición de motivos al proyecto de Reformas a la Constitución”, Reforma Política, México CFE, tomo III, 1978. Pág.12.

43 López Ayllon, Sergio. Op. Cit. Pág.77.

Mas adelante continua diciendo que, si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general, educación política y posibilidad de consulta y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación y, como "...las condiciones apuntadas están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social"⁴⁴

En seguida precisa:

Lo escueto de la expresión "... el derecho de la información será garantizado por el Estado, puede originar la crítica de que no precisa lo que debe entenderse por "derecho a la información", ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el estado para hacerlo respetar. No debe olvidarse sin embargo, que "la característica de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible "; y que en rigor jurídico, solo le corresponde el enunciado y principio de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva."⁴⁵

Como se aprecia, el dictamen entendió al derecho a la información como una garantía social y expreso que la forma de hacerlo operativo seria a través de una ley reglamentaria.

Durante la discusión, en particular del dictamen en su parte relativa al derecho a la información, los diferentes oradores insistieron en que se trataba de una nueva garantía social. Al respecto, una de las intervenciones representativas fue la del Diputado Andrade, quien al hablar de la materia que nos ocupa, dijo:

"...El derecho a la información que se consagra, viene a completar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión; no confundamos los conceptos como atinadamente lo dice el dictamen, la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo, el derecho a la información que se introduce es un derecho publico colectivo, ambos coinciden en el precepto constitucional, pero son de una naturaleza que difiere en aspectos substanciales; no se introduce una garantía junto, reentiéndose bien, junto, no frente a la libertad de expresión, se establece el derecho a la información...La libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia , el derecho a la información se exige a través del estado para hacer posible la democracia."⁴⁶

Por su parte, el diputado Garabito dijo: "El artículo 6° va a garantizar los derechos de la sociedad, pero también los del individuo."⁴⁷

44 Reforma Política. Op. Cit. Pág.78.

45 Idem. Pág. 78.

46 Idem. Pág. 79.

47 Idem. Pág. 79.

La Diputada Marcela Lombardo dijo: "La necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social, ha nacido de las grandes y graves deficiencias y deformaciones que hasta hoy se han mantenido en los medios de difusión masiva..."⁴⁸

El Diputado Manuel Villa Fuerte Mijangos dijo: la Iniciativa del señor Presidente de la República, que contiene una adición al artículo 6° de nuestra Constitución, viene, precisamente, a enriquecer el acervo de nuestras garantías sociales." Añadió mas adelante: "La información es un bien del pueblo, no es una mercancía; en consecuencia debemos reconocer que este derecho de be consignarse en la Carta Magna en forma irrestricta sin modalidad alguna..."⁴⁹

El Diputado Saúl Castorena Monterrubio sostuvo:

"El derecho a la información tiene una gran oportunidad para que todo el pueblo, en todos sectores, en todos sus niveles, tenga acceso a la cultura, a los conocimientos en el arte, en la literatura, en las ciencias, en la política. Esto, de una u otra forma, permite una participación de los ciudadanos mexicanos informados en los problemas nacionales."⁵⁰

En una importante exposición el diputado Carlos Ortiz Tejeda analiza en una forma muy amplia y completa el problema de la información. En la parte final de su intervención señaló:

"Señores diputados, vamos a inscribir el derecho social de la información al más alto rango jurídico, hagámoslo también con la mayor fuerza política posible: con el voto unánime de esta soberanía, con el respaldo absoluto de la representación popular.

Ayer el Diputado García Partida afirmó que la Constitución es sólo principio, por eso a nosotros toca, a cada partido, según sus específicas concepciones ideológicas y estratégicas particulares, procurar la reglamentación pertinente, la operacionalización de los conceptos generales que la Constitución establece. A nosotros toca continuar la obra legislativa para conseguir que esta garantía social se constituya en un derecho incluyente del ciudadano que le permita participar activamente en la creación de la información. Transformar un status funesto de interlocutor silente y convertirlo en participante vivo y responsable del proceso

48 Idem. Pág. 79.

49 Idem. Pág. 80.

50 Idem. Pág. 80.

comunicacional. A partir de este principio, nos corresponde conseguir el acceso real y efectivo del pueblo a los sistemas de comunicación social...⁵¹

Después de esta intervención, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad de 218 votos la reforma al artículo 2° del Proyecto de Reformas a la Constitución, quedando el artículo 6° de la Constitución del siguiente modo:

“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, si no en el caso de que ataque la moral, los derechos a terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

En suma, la reforma política respondió tanto a las exigencias de un reajuste en el sistema político, como a la necesidad de detener el peligro de cambio.

Lo anterior, lo expreso con claridad el Lic. Jesús Reyes Heróles, durante un discurso en febrero de 1978: “Nuestra disyuntiva es clara: no podemos lisa y llanamente atenernos, o avanzamos en ésta, o retrocedemos.”

En 1992, nuestros Máximos Tribunales se pronunciaron en el sentido de que el derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión que se instituyó con motivo de la llamada “**Reforma Política**”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Al respecto, me permito citar la tesis en comento:

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: X-Agosto

Tesis: 2ª. I/92

Página:44

INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6°. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La adición al artículo 6 constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial del cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que

51 Idem. Pág. 80-81.

el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, si no que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.

Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Mario Pérez de León E.

2.2.2.- Plan Básico de Gobierno de José López Portillo.

"En 1976 la estructura y legislación de los medios de comunicación masiva no permitían la expresión de las distintas corrientes ideológicas del país. Los únicos emisores de mensajes son la burocracia política y fundamentalmente los grupos empresariales que habían tenido fuertes enfrentamientos con el gobierno del Presidente Echeverría. Circunstancia que conlleva a la necesidad de participación política de nuevos grupos, por lo que se anunciaron modificaciones en el ámbito de la difusión masiva."⁵²

El derecho a la información se plantea en 1975 en el Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, dicho plan establecía que:

"El derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones."⁵³

Para instrumentar el derecho a la información, el PRI propuso en 1975 que:

"...se realice una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que se genera en la radio, televisión y cine, así como la evaluación de los

52 Fátima Fernández Christlieb "El derecho a la información y los medios de difusión masiva", México, hoy 3ª. Ed. México, Siglo XXI, 1979, p.344.

53 Partido Revolucionario Institucional, Plan Básico de Gobierno 1976-82, México, 1976, p.12.

procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que producen para que refuercen y garanticen la libertad o el derecho de expresión de los profesionales de la información, al mismo tiempo que se fomente también la expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, profesionales, de artistas, las agrupaciones sociales y, en general, entre todos los mexicanos.”⁵⁴

Explicitando sobre la acción pública en materia de información, se expone en el Plan:

“En los próximos años deberá orientarse a ensanchar la comunicación social con la población, a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático...Un derecho a la información así concebido evitará, tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo con el camino de la revolución mexicana edifique su integridad en la democracia social.”⁵⁵

El derecho a la información aspira, según el Plan Básico de Gobierno a vincular la libertad individual y el derecho a la colectividad:

“...la existencia de un verdadero Derecho a la información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones. La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad individual aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como instrumento de desarrollo político y social, como una fuerza aseguradora de interrelación entre las leyes de cambio social y el cambio de la leyes que exige nuestra sociedad.”⁵⁶

Junto con lo anterior, durante la campaña política de López Portillo, en la Reunión Nacional sobre Medios de Comunicación”, celebrada en la Paz, en junio de 1976, uno de los ponentes, el profesor Miguel Limón, expresó que:

“...la libertad de expresión es correlativa al derecho de los ciudadanos a ser informados. El derecho a la información impone al Estado una obligación de hacer, de informar y colocar al alcance de la prensa los medios para que esta pueda asumir el deber que es contrapartida de sus derechos... el derecho a la

54 Idem, p.13.

55 Ibidem.

56 Ibidem, p.14.

información y la libertad de prensa son finalmente derechos de la sociedad e imponen a todos obligaciones...⁵⁷

Por su parte, y en esa misma reunión, el candidato del PRI expresó su opinión sobre la necesidad de:

"...enfrentar la libertad de expresión con el derecho a la información, que no podemos de ninguna manera adulterar porque uno es derecho del individuo y el otro es de la sociedad, a la cual se le presentan las opciones que puede elegir...no podemos confundir la libertad de expresión con el derecho a la información."⁵⁸

Seis meses después, en su toma de posesión, el entonces presidente López Portillo dijo:

Es preciso otorgar vigencia plena al ejercicio de nuestro derecho a la información, donde los medios modernos de comunicación social tienen el alto deber de merecer su libertad de expresión, expresándose con libertad y haciéndolo con responsabilidad, respeto y oportunidad."⁵⁹

2.2.3.- Anteproyecto de la Ley de Comunicación Social

La Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República, bajo la dirección de Luis Javier Solana, trabajaba, por encargo del presidente, en un Plan Nacional de Comunicación Social y en un proyecto de ley reglamentaria del derecho a la Información. El Titular de la dependencia confió la elaboración de ambos documentos a la Dirección de Planeación.

En dicho proyecto trabajaron varios juristas, asesores, investigadores, etc; de entre los que podemos citar a Enrique Ruiz Eldredge, Isabel S.Villar, E. Guajardo, José Barragán; todos bajo la dirección de Federico Fasano, consultor de la UNESCO en materia de comunicación social.

Del trabajo resultaron 6550 páginas, en 30 tomos, dos de ellos dedicados al proyecto legislativo mismo que fue dado a conocer a la opinión pública a través de la revista *Proceso*, cuyo número 256 de 28 de septiembre de 1981 incluía un resumen del mencionado anteproyecto.

57 López Ayllón Sergio, "Notas Sobre el derecho a la Información", Examen de la Comunicación en México, México, El Caballito, 1981, p.126.

58 Ibidem.

59 Ibidem.

“El proyecto, elaborado de manera interdisciplinaria es muy amplio y a partir de principios generales, construye las normas particulares para cada uno de los aspectos que comprenden la comunicación social. Este contiene disposiciones que abarcan las siguientes materias: normas generales; normas comunes para medios de comunicación; medios impresos; radio, televisión y cinematografía; medios temáticos de información y comunicación; agencias informativas nacionales y extranjeras; periódico rural; publicidad; privacidad; política editorial; información gubernamental, asociaciones de receptores; comités editoriales; profesionales de la comunicación.”⁶⁰

“En lo relativo a las disposiciones generales, el proyecto señala que la comunicación social constituye un medio o instrumento para el ejercicio del derecho a la información, la define como a aquella dimensión de la comunicación humana que procura una interacción entre todos los miembros de la sociedad, mediante diversos instrumentos y sistemas, a través de los cuales se genera una multiplicación de los mensajes y una pluralidad de oportunidades para la participación y expresión de opiniones, tanto individuales como de grupos y organizaciones sociales. Excluye del ámbito de la comunicación social la comunicación de carácter estrictamente privado.”⁶¹

“Después de establecer los medios (sonido, imagen, gráfica, etc) a través de los cuales se da el intercambio y difusión de mensajes, reafirma la libertad en la manifestación de las ideas por cualquier medio, así como la responsabilidad que ello implica tanto en su producción, almacenamiento, transmisión y recepción.”⁶²

“Establece, entre otras, como funciones de la comunicación social la creación de condiciones para el desarrollo integral de la persona humana como ser social; ampliar la creatividad individual y social encauzándola hacia la consecución de objetivos sociales comunes; la integración del individuo en la sociedad a través de la participación democrática en la vida pública; el acceso de grupos e individuos al patrimonio de conocimiento e informaciones de la sociedad; informar, veraz, objetiva y ampliamente; promover el dialogo plural y amplio; exponer la problemática social; promover la conciencia política y el desarrollo cultural; impulsar la integración regional y nacional, y contribuir al esparcimiento y la recreación de la persona, la familia y la sociedad en general.”⁶³

“Señala así mismo, como objetivos de la Ley: promover la democratización de las comunicaciones en todos sus niveles de operación y organización; fomentar el ejercicio del derecho a la información a través de la comunicación plural y

60 López Ayllón Sergio, “El derecho a la información”, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.106-107.

61 López Ayllón Sergio, “El derecho a la información”, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.107.

62 Ibidem. Pag 107.

63 Ibidem. Pag 107.

participativa que coadyuve a la reafirmación de la conciencia social y la opinión pública, defender y fortalecer la cultura nacional; procurar la integración de las distintas regiones del país, y promover la participación del país en la comunidad internacional.

Para lograr lo anterior, el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la información y la participación y acceso en la comunicación social a todos los miembros de la comunidad, considerados individual y colectivamente, entre sí, con el estado y los medios de comunicación social.

Se propone que el Estado promueva y proteja en especial la libertad y dignidad de la persona y la familia; el respeto a la vida privada; la libertad de crear, buscar, recibir y difundir ideas e información; el acceso a la información de interés social; la participación de la comunidad en el proceso de la comunicación; el desarrollo de la comunicación en las organizaciones y grupos sociales; la efectiva igualdad de oportunidades para la creación y aprovechamiento de los bienes de la educación, la ciencia y la cultura; la afirmación de la soberanía informativa del país, sobre todo en relación con las nuevas tecnologías; el acceso a la información que se genere en las dependencias de los Poderes Ejecutivo; Legislativo y Judicial, tanto a nivel Federal como estatal y municipal, así como en la administración descentralizada; el derecho al acceso a bibliotecas, museos, archivos, bancos de datos y sistemas de información en general.

Se establece una serie de acciones que el estado debe desarrollar para el logro de lo anterior. Por otro lado, se determinan como sujetos del derecho a la información las personas físicas y jurídicas, la familia y los demás grupos sociales, debiendo respetar todos en sus actividades los principios de libertad, democracia e igualdad, participación, acceso y pluralidad."⁶⁴

"El mismo proyecto propone la creación de cinco organismos dependientes en mayor o menor grado del gobierno federal que serían los encargados de llevar a cabo y vigilar el cumplimiento de la ley. Estos son la Coordinación General de Comunicación Social, adscrita directamente a la Presidencia de la República, como unidad de asesoría y apoyo técnico. El Comité Coordinador de las Actividades de Comunicación Social del Gobierno Federal, encargado de armonizar políticas y acciones de las dependencias, organismos y entidades del gobierno federal en materia de producción, dirección, administración, supervisión y evaluación de recursos, medios y actividades de comunicación social. Se contempla también la formación de una comisión intersecretarial para coordinar las acciones informativas y publicitarias de la administración pública federal.

Un organismo muy importante sería el Consejo Nacional de Comunicación Social, creado como órgano consultivo del Ejecutivo, para establecer las bases y lineamientos de las políticas de comunicación social, promoviendo la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con estas áreas. Estaría

64 López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.107-108.

formado por representantes de todos los sectores vinculados a la comunicación social como empresarios, trabajadores, investigadores, partidos y asociaciones políticas, centros de comunicación popular, asociaciones de receptores, cooperativas de comunicación, universidades, etc.

El Consejo tendría importantes funciones como dar su opinión en materia de concesiones, evaluar las actividades de los medios de comunicación social, realizar investigaciones, denunciar las violaciones a la ley. Etc. Contaría, además, con un órgano permanente denominado Registro Público de la Comunicación Social, cuyo objeto sería registrar a todos los medios y actividades de comunicación social.

Se señala la creación de una Procuraduría Federal de Comunicación Social, cuyo objeto es proteger los derechos e intereses de los habitantes del país en el ámbito de la comunicación social, vigilando el efectivo cumplimiento de las normas legales en esa materia.

En lo relativo a los medios establece principios comunes, para luego particularizar. Señalando que estos forman parte de los recursos de la sociedad, del patrimonio de la humanidad y son componentes fundamentales de la cultura. Señala su carácter de interés público y social.

Después de definirlos y hacer una amplia enumeración de ellos (prensa, cine, radio, televisión, danza, teatro, música, discos; cintas; casetes, agencias informativas, etc.), señala que pueden ser de libre creación o sujetos a concesión. En este caso establece el procedimiento y criterios para otorgarlas, dando amplias facultades al Consejo Nacional de Comunicación Social. Señala que el estado podrá crear y operar aquellos medios que dicte el interés público y señala sus limitaciones de operación, tales como empleo de lenguas aborígenes e integración regional.

Establece las obligaciones de los sujetos y da a toda persona o grupo social afectado por alguna transmisión los derechos de respuesta, ampliación, aclaración, rectificación y réplica, y cabría la suplica reiterada hasta el límite que fije la autoridad jurisdiccional.

Enseguida enuncia las normas especiales para cada medio, entre las que se debe hacer destacar la importancia que da a los telemáticos, con lo cual se contemplan los avances tecnológicos bajo el principio general de resguardar la soberanía, el acceso a estos servicios, su carácter público, las reglas para otorgar concesión, las características y los requisitos de la información proporcionada, etc. Con ello la legislación esta previendo y no permitiendo que el curso de los acontecimientos la rebasa, ya que después sería difícil corregir el rumbo de los hechos.

Regula con precisión la materia de agencias informativas nacionales y extranjeras. Pretendía favorecer el establecimiento y funcionamiento de las nacionales, mientras que las extranjeras recibían un trato muy severo, imponiéndoles fuertes

limitaciones para evitar que operaran dentro de México como agencias Nacionales.

En cuanto a la publicidad indica que todo mensaje debe observar, entre otros los siguientes principios: respeto a la persona, a la intimidad familiar, a los derechos de terceros; la información debe ser veraz, sin deformaciones; debe informar objetiva y ampliamente del origen, componentes y usos del producto que promuevan, e identificar el carácter de publicidad, etc. Establece, a sí mismo, sanciones en caso de violaciones a estas disposiciones.

Por lo que hace a la información gubernamental se afirma que la acción del gobierno es de carácter público e interés social por lo que el Estado debe garantizar el acceso libre y oportuno a ésta. Por ello la información debe ser amplia, veraz, oportuna y responsable. El funcionario público está obligado a satisfacer las demandas de información de los ciudadanos. Se exceptúa sólo la información calificada como reservada por autoridad competente. Este carácter sólo podrá establecerse por tiempo determinado entre dos y diez años. En cuanto a los gastos del gobierno en materia de información representará una partida especial en la ley de egresos, que se difundirá anualmente.

Respecto a la participación de la comunidad, establece diversos órganos, tales como los comités consultivos de los medios impresos, radio y televisión, integrados por los representantes de los empresarios, los trabajadores del medio, de las asociaciones de receptores, de las universidades e institutos de educación superior y de otras organizaciones que tienen por objeto analizar y evaluar la política del medio y su programación, y recomendar medidas para el mejor cumplimiento de su función social.

Se establecen las asociaciones de receptores cuyos objetivos son analizar mensajes, elaborar informes y evaluaciones para el Consejo de Comunicación Social, proponer programas, denunciar irregularidades, etc. Los Centros de Comunicación Popular son organizaciones caracterizadas por la participación de grupos y organizaciones sociales en actividades para satisfacer sus propias necesidades de información. El periódico mural en municipios, escuelas, centros de trabajo, salud, mercados, etc. Busca tener un espacio físico determinado para que los miembros de la comunidad puedan difundir mensajes, noticias, opiniones y avisos. Finalmente, las sociedades de comunicación social de patrimonio colectivo buscan que personas de nacionalidad mexicana aporten su trabajo a un fondo común, para realizar actividades de comunicación social, buscando la democratización en la propiedad de los medios y actividades de la comunicación.

Todo lo anterior es un breve resumen que busca destacar algunos de los puntos más importantes del proyecto de ley. Creemos que este es un esfuerzo muy importante por sistematizar y dar normas prácticas para lograr la reglamentación del derecho a la información bajo los principios generales que ya señalamos; claro que el proyecto no es perfecto y tiene algunas disposiciones que pueden ser controvertidas; sin embargo hubiera sido un excelente punto de partida para una

discusión práctica del problema de la reordenación del sistema de comunicación social del país.

Desde luego que la viabilidad política de muchas de sus normas hubiera sido discutida en la Cámara de Diputados y probablemente hubieran sido modificadas; ello no obstante; México se hubiera puesto a la vanguardia en materia de comunicación social con una ley modelo en muchos sentidos. La realidad, sin embargo, echó abajo este trabajo.”⁶⁵

Resulta importante destacar algunos sucesos que se dieron con motivo de la publicación del anteproyecto de dicha Ley; “la publicación que de dicho proyecto se hizo en la revista “Proceso”, produjo gran interés, sobre todo entre quienes esperaban alguna señal presidencial sobre el asunto; pero llamó más la atención descifrar las razones del funcionario que dio a conocer el documento, sobre todo por las reacciones que se dan. En efecto, ni en la prensa, ni en el número siguiente de proceso surgió más información sobre el proyecto; tampoco hubo desmentidos o declaraciones oficiales. Se publicaron en cambio artículos, notas y columnas que atacaron en forma virulenta e inusitada el documento que ni era oficial ni se conocía lo suficiente.”⁶⁶

“En la columna “Café político” de “El heraldo de 29 de septiembre de 1981 se público que: “El proyecto... elaborado por los expertos extranjeros...vulnera descaradamente la Constitución y ofrece una perspectiva ominosa por la libertad de expresión”.⁶⁷

“Por su parte, Roberto Tapía , en el Diario de México del mismo día, dice:

En lo tocante al mal llamado derecho a la información... no puede ser elaborado sin lesionar a la libertad de expresión, a menos que en la próxima legislatura lleguen a la Cámara baja expertos en cálculo integral, capaces no sólo de cuadrar círculos, si no de cubicar esferas.”⁶⁸

“José Ángel Conchello, en el Universal del 17 de octubre, dijo que las asociaciones de receptores son “sociedades de orejas”, y que la Procuraduría de la Comunicación Social será “el tribunal supremo de las ideas; un nuevo santo oficio sin ninguna santidad”. Además se refirió al director del proyecto “como

65 López Ayllón Sergio, “El derecho a la información”, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.109-110.

66 López Ayllón Sergio, señala que “Según información proporcionada por la revista Proceso en total se producen 476 reacciones periodísticas. Buena parte de ellas fue recopilada por Eduardo Clavé en el artículo “Prensa y Derecho a la Información”, publicado en los meses de noviembre y diciembre en la revista Nexos. Op. Cit Pág. 112.

67 López Ayllón Sergio, El Heraldo, “Café Político”, 29-IX-8, cit. por Eduardo Clavé; “Prensa y derecho a la información”, Nexos, México núm. 47, noviembre, 1981, p.3.

68 López Ayllón Sergio, “Diario de México”, 29-IX-81, Pág. 112.

uruguayo de nacimiento y marxista por vocación". Conchillo expuso estas mismas ideas en la Cámara acusando al anteproyecto de fascista".⁶⁹

En los siguientes días siguieron los ataques, "solo doce días después de que apareció el resumen del anteproyecto, algunos partidos de la oposición (PCM, PPS, PLM, y PDM), en declaraciones en El Día, del 11 de octubre, se manifiestan a favor de la reglamentación, por su parte Proceso, siguiendo su propia historia, pública en su número 257 una entrevista a la presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y en su artículo señala:

Los opositores del proyecto confunden la libertad de expresión con el derecho social a la información. No es extraño que los beneficiarios tradicionales de la comunicación arremetan contra un proyecto que pretenda poner las cosas en orden. Pasan por alto que lo que defienden es la libertad de pocos frente a muchos que permanecen en silencio."⁷⁰

En el mismo número Enrique Meza señala varios errores del proyecto sobre todo en cuestiones que podrían implicar el uso de la censura, pero reconoce que es un intento serio de limitar el monopolio, hacer posible la participación popular en la comunicación y hacer realidad el derecho de todos a informar.

Manuel Buendía, en su columna "Red Privada", del Diario Excelsior del 8 de octubre, acusa a Farías de filtrar información comentada e incompleta –por tanto inexacta- a ciertos columnistas y articulistas. Por su parte Farías asegura: "No hay proyecto de Ley sobre el derecho a la información" por lo que no se puede discutir sobre lo inexistente"⁷¹

"El 14 de octubre aparecen en Uno Mas Uno nuevas declaraciones de Farías, quien dijo que la Constitución: Nunca habla de reglamentos y solo dice: El estado garantizara el derecho a la información... es todo lo que dice. Ya les he pedido varias veces a muchos que me interrogan que lean la Constitución."⁷²

"Por su parte, el presidente López Portillo, después de un largo silencio sobre el tema durante la Ceremonia Inaugural del Congreso Nacional de Escolaridad y Ejercicio Profesional del Periodismo, improvisó un discurso en el que expresaba:

El derecho a la información se da en un ámbito de libertad que el Estado reconoce y al que es interesante y difícil acercarse...Difícil para el Estado, para el poder que reconoce ese ámbito de la libertad, hacer juicios porque es el sujeto pasivo fundamental del derecho a informar y ser informado...De ahí que los pares, es

69 López Ayllón Sergio, "El Universal", I-X-81, Pág. 113.

70 López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.113.

71 López Ayllón Sergio, "El Heraldo", 12-X-81. Pág.114.

72 López Ayllón Sergio, "UnomásUno", 14-X-81. Pág.114.

decir, los iguales establezcan sus propias reglas y asuman sus propios compromisos en función de valores comunes”.⁷³

Los días siguientes los periódicos se llenan de editoriales y artículos. El Heraldo, Novedades y el Universal reseñan con júbilo las palabras del presidente. Proceso del 19 de octubre, las interpreta como punto final a la legislación. Solo el Día insiste en la necesidad del Reglamento.

Para esta altura del debate lo que más sorprende es el silencio de los medios que creían en la modificación del sistema de comunicación social, pero sobre todo de quienes elaboraron el proyecto.

Excepción a lo anterior fue el doctor José. Barragán, uno de los coautores del anteproyecto que en distintos artículos publicados en “Revista de Revistas” defendía la posición de la necesaria reglamentación. Afirmó que el calificativo que se le hace de fascista al proyecto es inaceptable y cuestiona:

“Por ejemplo, me pregunto con los periodistas, algunos de los cuales repitieron este calificativo ¿Tachan el anteproyecto de fascista porque les garantiza el derecho al secreto de la fuente frente al Estado, frente a los propietarios de los medios y a terceras personas? ¿O es fascista porque garantiza el derecho de no escribir ni emitir opiniones en contra de las propias convicciones personales?..Finalmente me pregunto, si se le puede tachar de fascista porque protege la intimidad individual y familiar; porque se protegen los valores nacionales, como el lenguaje; porque protege a toda persona contra el uso indebido de bancos de datos personales oficiales o privados, cada vez más abundantes, o porque se estimula la participación.”⁷⁴

Ya casi agotado el debate para finales de octubre, es reavivado por declaraciones inesperadas de funcionarios del PRI del candidato de ese partido a la presidencia y, finalmente, de Luis Javier Solana. En efecto, Miguel de la Madrid expuso aun corresponsal de Proceso que:

“Luis M. Farias no lo quiere (reglamentar) porque va de salida; yo si lo quiero hacer y voy de entrada... no tengo una idea fija ni prejuicios al respecto, pero es necesario hacer un replanteamiento de los medios de comunicación”.⁷⁵

Por su parte, Carlos Salinas de Gortari en declaraciones aparecidas en UnomasUno del 28 de octubre, dijo que seguía en pie la decisión de su partido de

73 López Ayllón Sergio, “El Universal”, 15-X-81, Pág.114-115.

74 López Ayllón Sergio, “Derecho informativo o desinformativo”, Revista de Revistas, núm 491, de 28-X-81. Pág.116.

75 López Ayllón Sergio, “Proceso”, 25-X-81, “Prensa y Derecho a la Información”, Nexos, México, núm. 48, diciembre 1981, p. 5. Pág. 116.

legislar sobre el derecho a la información. Al día siguiente de éstas los editoriales de novedades y el Heraldo se lanzan en su contra.⁷⁶

2.2.4.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

El decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, contempla las prioridades, objetivos y estrategias que se ha fijado la Administración Pública Federal para dicho periodo. Dentro de las normas básicas de acción gubernamental se encuentran la de "governabilidad democrática", "transparencia" y "rendición de cuentas". En su conjunto, los principios establecidos en dicho plan, guían los proyectos, los programas y las acciones de la Administración Pública Federal.

En la norma básica de acción gubernamental "governabilidad democrática" se prevé que "Las dependencias estimularán el diálogo y la negociación, sin violar jamás la ley. Promoverán la construcción de convergencias políticas y sociales que hagan frente a los grandes desafíos nacionales. Acercarán procesos de toma de decisiones a las bases sociales. Asimismo, facilitarán el acceso a la información de fuentes oficiales conforme al marco normativo respectivo."

La norma básica de acción gubernamental "transparencia" primordialmente denota el compromiso del Poder Ejecutivo Federal de actuar con transparencia en el ejercicio de sus facultades, en este sentido las decisiones gubernamentales tendrán que ser transparentes y abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación.

Así mismo, puntualiza que lo anterior deberá realizarse mediante normas perfectamente definidas y conocidas, tanto por los servidores públicos como por el conjunto de la ciudadanía, buscando evitar tanto los errores por desconocimiento como las faltas ocasionadas por la mala fe o la deficiente actitud de quienes prestan un servicio público a la ciudadanía.

"Las reglas de acceso a la información gubernamental tienen que ser las mismas para todos los interesados en la actividad del gobierno. Informar de manera transparente y oportuna debe ser una constante en todas las dependencias de la Administración Pública Federal."

"Las decisiones discrecionales deben reducirse al mínimo y acotarse y reglamentarse mediante normas claras de orden público, con lo cual se evitarán las oportunidades de corrupción y se permitirá a la ciudadanía valorar la honestidad y honradez de los servidores públicos y, en su caso, detectar desviaciones y anomalías en el ejercicio de la función pública."

⁷⁶ "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.116.

“El objetivo que se persigue es muy claro, se trata de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción.”

Por su parte, la norma básica de acción gubernamental referente a la “rendición de cuentas” habla del establecimiento de un sistema nítido de de rendición de cuentas públicas con la finalidad de que “los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia.”

“Para eliminar la impunidad es necesario que cada funcionario público conozca con claridad sus obligaciones y sus compromisos dentro de una nueva cultura de rendición de cuentas.”

“La rendición de cuentas exige un sistema de planeación que, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional.”

“A fin de cuentas, los resultados obtenidos por la Administración Pública Federal deben ser conocidos por la ciudadanía, tanto los positivos como los negativos. De esta manera enfrentaremos con honestidad a la opinión pública y promoveremos la participación de la sociedad en una nueva cultura de responsabilidad compartida y de rendición de cuentas, así como en la conducción del desarrollo nacional.”

2.2.5.- El Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

El veintiséis de febrero de dos mil uno, el C. Presidente de la República, Vicente Fox Quesada; el C. Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Barrio Terrazas y ochenta y tres organizaciones sociales del sector empresarial, sindical, académico, agropecuario, colegios y asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, suscribieron el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

Las organizaciones e instituciones que participaron en la suscripción del Acuerdo fueron el Congreso Agrario Permanente, la Alianza Campesina del Noroeste, la Central Campesina Cardenista, la Confederación Nacional Campesina, la Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas, la Unión General Obrero Campesina y Popular, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, el Consejo Nacional de Sociedades y Unidades de Campesinos y Colonos, la Confederación Agrarista Mexicana, Central Campesina Independiente, la Central Independiente de Obreros, Agrícolas y Campesinos, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, la Unión Campesina Democrática, el Consejo Nacional Agropecuario, Confederación Nacional Ganadera, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de

Educación Superior, el Centro de Investigación y Docencia Económica, el Colegio de la Frontera Norte A.C., el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Colegio de México, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad Iberoamericana, la Asociación de Banqueros de México, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, la Asociación Mexicana de Publicidad, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Cámara Nacional de Comercio, el Consejo Coordinador Empresarial, A.C., la Confederación de Cámaras Industriales, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el Consejo Nacional de la Publicidad, la Empresas ICA, la Sociedad Controladora, S.A. de C. V., la Asociación Nacional de Notarios, el Colegio de Abogados, el Colegio de Contadores Públicos, el Colegio de Economistas, el Colegio de Ingenieros Civiles de México, el Instituto de Contadores Públicos, la Federación Nacional de Colegios de Abogados, la Federación Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionados A.C., la Federación Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionados A.C., la Federación Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionados A.C., la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación, el Sindicato Independencia, el Sindicato de Empleados y Trabajadores del Nacional Monte de Piedad, la Confederación de Trabajadores Democráticos, el Sindicato de Trabajadores Técnicos y Manuales de Estudios y Laboratorios de la Producción Cinematográfica, el Sindicato de Trabajadores y Empleados de los Servicios de Autotransporte, Similares y Conexos de la República Mexicana, el Sindicato Independiente de Trabajadores de Volkswagen, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, el Sindicato de Trabajadores de la UNAM, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, el Congreso del Trabajo, Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, la CROC, el D.F y el Área Metropolitana, el Sindicato Nacional de Trabajadores Petroquímicos y Carboquímicos, la Confederación Obrera Revolucionaria, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, el Sindicato de Eventos Taurinos, Deportivos, Similares y Conexos, el Sindicato de Tranviarios, el Sindicato de Pilotos Aviadores, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Caja de Ahorro de los Telefonistas, Transparencia Mexicana A.C., el Consejo Nacional de Defensa a la Ciudadanía, la Asociación Nacional de Padres de Familia, la Asociación a favor de lo Mejor, A.C., las Mujeres Unidas para la Defensa de los Derechos Ciudadanos, la Unión Nacional de Padres de Familia A.C., el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, el Partido de la Sociedad Nacionalista, el Partido de la Alianza Social, el Partido Convergencia por la Democracia.

El Acuerdo buscó impulsar acciones en forma eficiente con el apoyo, participación, vigilancia y compromiso de todos los integrantes de la sociedad, para ofrecer un

gobierno federal cuya actuación obedeciera a una estrategia de transparencia en sus decisiones, y del combate a la corrupción.

Se estipularon compromisos, por una parte, a cargo del Gobierno Federal, por la otra, a cargo de las organizaciones e instituciones y finalmente, de manera conjunta.

Los compromisos asumidos por el Gobierno Federal, consistieron en lo siguiente:

1. Mejorar los sistemas y prácticas administrativas para prevenir y combatir los actos de corrupción;
2. Hacer transparente la información de la gestión pública, poniéndola a disposición de la sociedad en forma clara, sencilla y permanente;
3. Sujetarse a evaluaciones que midan el grado de avance en la lucha contra la corrupción;
4. Perfeccionar los sistemas e instrumentos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias;
5. Establecer o reforzar los mecanismos que se requieran para que las organizaciones e instituciones firmantes, la sociedad en su conjunto, cualquier persona y los servidores públicos puedan presentar sin temor sus quejas y denuncias;
6. Ofrecer diversas opciones y facilidades para la realización de trámites y la prestación de los servicios públicos, que además de mejorar su calidad, eviten la corrupción;
7. Promover la desregulación, así como las adecuaciones legales que se requieran para agilizar y hacer más eficientes las acciones para combatir la corrupción y evitar la impunidad;
8. Establecer mecanismos de inducción y divulgación de principios éticos dentro de la Administración Pública Federal, así como de la sociedad, para la revalorización y respeto del servicio y del servidor público;
9. Promover la incorporación en los programas de estudio y fomentar dentro de la sociedad, una cultura ética orientada a inculcar principios y valores fundamentales para formar ciudadanos que respeten las leyes y rechacen cualquier acto de corrupción, y
10. Impulsar mecanismos que permitan incrementar la participación y vigilancia de la sociedad en el quehacer gubernamental en todos los niveles.

Los compromisos asumidos por las organizaciones e instituciones, fueron los siguientes:

- 1.- No participar en, ni propiciar actos de corrupción en sus trámites ante el gobierno, entre ellas mismas y con sus propios agremiados y asociados;
- 2.- Denunciar los actos de corrupción a los que se enfrenten al realizar sus trámites ante el gobierno Federal y vigilar la honesta actuación de sus propios agremiados y asociados;
- 3.- Colaborar en los programas y divulgación de las acciones establecidas para combatir la corrupción, y
- 4.- Fomentar en sus agremiados y asociados, en sus familias, en sus centros de trabajo y en su comunidad, una cultura ética que rechace la corrupción.

Los compromisos asumidos de manera conjunta, se ciñeron a:

Colaborar, en sus respectivos ámbitos de competencia o de acción, en el combate a la corrupción y en la transparencia de la gestión pública, asumiendo las responsabilidades y cumpliendo las obligaciones que a cada uno corresponda;

Promover el reconocimiento a conductas sobresalientes de los ciudadanos o de los servidores públicos, en apoyo al combate a la corrupción o a evitar la impunidad, y

Analizar y, en su caso, suscribir acuerdos sectoriales en ámbitos específicos para evitar la corrupción e impulsar y fomentar la transparencia en el servicio público.

2.2.6.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el de Desarrollo Administrativo 2001-2006.

El Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, fue elaborado por la Secretaría de la Función Pública (anterior Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; dicho programa se compone de objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables e indicadores de evaluación, para organizar los esfuerzos gubernamentales que permitan tanto prevenir como sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas, así como propiciar la participación activa de la población.

El programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal y para las Entidades Paraestatales en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Del programa puede apreciarse que de entre las conductas ilícitas más frecuentes que llevan a la trasgresión del orden jurídico en la Administración Pública Federal esta la de ausencia de información transparente y veraz a la sociedad de lo que ésta puede y debe exigir a su gobierno.

Por lo que en ese contexto, los principios generales que dan sustento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) buscan transformar a la administración pública en una organización moderna orientada al servicio y cercana a los intereses y necesidades de la población que, promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública e impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

Los objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos e indicadores para medir el cumplimiento del Programa y el desempeño de la Secretaría de la Función Pública se describen en tres apartados integrados por ocho capítulos. En el primero de ellos se encuentra el marco jurídico que da sustento legal al Programa el proceso de consulta dentro del sistema que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y un diagnóstico general de las condiciones que privaban a la Administración Pública Federal a finales del año 2000. En el segundo apartado se detallan las propuestas del Poder Ejecutivo Federal que se orientan en su visión, misión y acciones a la prevención y combate de la corrupción, al fomento de la transparencia y al desarrollo administrativo. Finalmente el tercero comprende las metas que deberán alcanzarse al término de la presente Administración para superar los problemas planteados, así como las acciones a realizar para contribuir al cambio cualitativo y de resultados que reclama la sociedad de la Administración Pública Federal; se señalan, también, las unidades responsables e indicadores.

La sociedad mexicana ha evolucionado en los ámbitos político, económico y social de manera importante en los últimos años; presentando mayores exigencias en la calidad y oportunidad de los servicios públicos que requiere, así como un interés real en informarse y en entender los acontecimientos nacionales.

Por lo tanto, la Administración Pública Federal requiere de capacidad de respuesta en todos los sentidos: eficiencia para atender las necesidades y aspiraciones sociales; oportunidad para acercar la mejor solución en el menor tiempo posible; cobertura para ampliar sus servicios a toda la población; y pertinencia para que la respuesta sea adecuada de calidad.

Además en materia de transparencia, no ha existido una política gubernamental consistente para abrir al conocimiento de la ciudadanía la organización y operación de las instituciones, los recursos con los que cuenta y los resultados de

su gestión. Al no haber una política deliberada de información que facilite comprender mejor la actividad gubernamental y que pueda nutrir a la sociedad de elementos de juicio, es difícil evaluar con objetividad el quehacer de la Administración Pública Federal. Por lo tanto, el acceso a la información de la gestión pública debe ser un derecho del ciudadano que se tiene que privilegiar de manera permanente.

En el seno de las dependencias y entidades no se contaba al final del 2000 con información clara sobre las áreas proclives a la corrupción y se observaba una clara resistencia a reconocer y comentar conductas irregulares producto, en gran parte, de la ausencia de un entorno de confianza que facilitara la participación de los servidores públicos y de la propia sociedad para advertir y denunciar conductas irregulares.

El objetivo de la rendición de cuentas no solo consiste en cumplir con la entrega de informes amplios en su actividad, si no dar especial énfasis a todos aquellos aspectos puntuales que necesita conocer el ciudadano, desde como acceder a un servicio hasta como se usan los recursos públicos que eroga la Administración Pública Federal.

Por lo tanto, una prioridad es establecer canales abiertos de comunicación continua entre Gobierno y sociedad a fin de que ésta pueda evaluar el desempeño de la gestión pública.

En el año 2000, se observa en la Administración Pública Federal una gran magnitud de normas, procesos y trámites que difícilmente permiten un desempeño eficiente de los servidores públicos y una gestión pública transparente, oportuna y de calidad.

El programa prevé que al concluir el primer cuarto del Siglo XXI la sociedad mexicana habrá consolidado la democracia como forma de vida y reducido las inequidades sociales, políticas y económicas lo que le permitirá tener acceso a una mejor calidad de vida. Estas condiciones facilitarán la cohesión social y un sólido sentido de compromiso del Gobierno.

En este sentido, las aspiraciones para el 2025 son las de contar con una Nación integrada por individuos con capacidad y oportunidades para alcanzar su bienestar, apoyados por políticas públicas eficaces que complementen los esfuerzos individuales y que protejan a la población de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso.

Asimismo, se busca la eficacia, calidad, eficiencia y transparencia en el ejercicio de los recursos encomendados al Gobierno, para que las políticas públicas tengan un alto grado de aceptación y certidumbre entre la población, generando un crecimiento económico estable, continuo, equitativo, incluyente, tecnológicamente innovador y en armonía con el medio ambiente, que permita vivir a todos con dignidad.

“Para lograr conducir el cambio, los tres órdenes de gobierno deberán ganarse la confianza de la sociedad a través de servicios de calidad, oportunos y eficientes, con un adecuado control y evaluación de la gestión pública y una permanente participación social.”

En este sentido, cuatro son los retos que enfrenta la Administración Pública Federal: “De Confianza en las Instituciones”, “De Calidad e Innovación Gubernamentales”, “De Control, Evaluación y Transparencia de la Gestión Pública”, y de “De Participación Social”; mismos que denotan gran importancia en el aspecto de la transparencia en el ejercicio y control del gasto público.

“El reto es cambiar el paradigma del control excesivo y poco sustantivo, a otro que libere el potencial creativo, innovador y productivo de los servidores públicos y de las instituciones con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación que garanticen resultados, el buen uso de los recursos públicos y prevengan la corrupción. Esta evaluación del desempeño debe ser permanente en los temas y asuntos públicos de mayor relevancia. Un esfuerzo que requiere de la combinación de normas, estructuras, sistemas y métodos de trabajo, con el capital humano y el comportamiento ético.”

“En cumplimiento a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se dará mayor énfasis a la autonomía real de los órganos de gobierno e internos de control de la Administración Pública Federal procurando con ello fortalecer la transparencia y el arraigo de una cultura de honestidad y eficiencia con acciones preventivas y de detección y combate frontal a la corrupción.”

Se señala que la contraloría social es una forma de participación ciudadana en el control y evaluación de los programas de gobierno para contribuir a la transparencia en el manejo de los recursos públicos, abatir la corrupción y elevar la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales.

“En este contexto, la fuerza que representa la sociedad debe ser debidamente aprovechada por el Gobierno, en su mejor expresión, mediante **instancias que** canalicen su potencial a la participación en: definición de las políticas públicas; diseño de los programas gubernamentales; y evaluación de la gestión pública, a fin de validar y fortalecer el quehacer de las instituciones.”

“En este contexto el reto de lograr la participación de la ciudadanía en los esfuerzos para combatir la corrupción y dar transparencia a la gestión pública, es un requisito indispensable.”

La corrupción e impunidad en la Administración Pública Federal, es un fenómeno complejo y multicausal en el que están inmersos varios actores, por lo que se necesita de diversas estrategias, a fin de conocer y evaluar su magnitud e implantar políticas y acciones dirigidas a prevenirla y sancionarla. En este sentido, algunas de las condiciones que se enuncian para hacer realidad una disminución

sustancial de los niveles de corrupción y de lograr un Gobierno orientado a resultados, que funcione bien y use adecuadamente los recursos de la sociedad, son las siguientes:

- Partir de reconocer el problema, el diagnóstico de sus causas y efectos, así como de los puntos críticos que deben atenderse con mayor celeridad, a fin de revertir en el menor tiempo posible sus efectos negativos;
- Entender que la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo que requiere actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana. Se trata de un fenómeno social que interesa a todos;
- Tener claro que el énfasis de la acción pública para combatir la corrupción debe estar en la prevención de conductas y hechos ilícitos, sin que ello implique desatender la aplicación rigurosa de la Ley cuando así proceda;
- Diseñar una política de Estado con alta prioridad y parte de la agenda del Ejecutivo Federal, en la que concurren esfuerzos de todas las instituciones públicas de manera obligatoria, concertada y permanente;
- Tratar como bien público la información gubernamental, con criterios de excepción para aquélla relativa a la privacidad y la seguridad de las personas;
- Utilizar de manera óptima y correcta los recursos presupuestales autorizados por el Congreso;
- Significar un compromiso para la sociedad, cuya participación debe ser activa y con las garantías necesarias para la protección de sus derechos, y
- Rendir cuentas a la sociedad de las acciones, los avances y los resultados obtenidos.

Solo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permita sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces.

Por lo tanto, una precondition de cualquier programa que busque mejorar la calidad, eficiencia y probidad en la Administración Pública Federal es la de informar permanente y consistentemente a la población de lo que se quiere hacer y para que, con que se pretende lograrlo, en que tiempo, con que recursos y como habrá de evaluarse con el objeto de contribuir a sentar bases de un sistema de

pesos y contrapesos institucionalizado en el gobierno y vigilado por la sociedad que facilite la eficiencia y honestidad de los servidores públicos.

“Sólo con esta participación aseguraremos que exista dentro del estado de derecho un orden en función de objetivos vinculados estrechamente a la atención de necesidades, en el que se exprese la excelencia de la política humana que es la democracia.”

“Este gran esfuerzo colectivo permitirá construir un Gobierno que, como institución de buena fe, logre el equilibrio de los intereses que se dan en la comunidad y legitimar sus diferencias permitiendo que se expresen con libertad, certidumbre y seguridad. Por lo tanto, tarea insoslayable será la de abrir todos los cauces a la participación social y permitirle el acceso a la información para su debida orientación.”

La sociedad reclama una moral pública que el restablezca la confianza en sus servidores que deberán actuar siempre bajo principios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia y compromiso.

En este contexto, la visión del Poder Ejecutivo Federal se ciñe a que “La sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal” y en este sentido, establece la misión de “Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la Administración Pública Federal”.

En este sentido, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y de Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, tiene 5 objetivos estratégicos:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

El objetivo estratégico de dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad se refiere al hecho de que las instituciones deben ser

transparentes en su operación con la sociedad, es decir, “transparencia en la aplicación de los recursos y transparencia en los resultados esperados.”

En este sentido, las líneas estratégicas que se plantean con relación a dicho objetivo, consisten en dar calidad y transparencia a la gestión pública (Ley para el Acceso a la Información Gubernamental, uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno, Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos), generar acuerdos con la sociedad (acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de transparencia y combate a la corrupción, relaciones institucionales de vinculación para la transparencia,) y crear una nueva cultura social de combate a la corrupción (Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción).

Se dará énfasis al análisis de los programas y servicios públicos de toda la Administración Pública Federal, diseñar procesos para su adecuada prestación y establecer estándares que garanticen su calidad y oportunidad y eviten duplicidades, superposiciones o dispendio. En la revisión se hará valorando la opinión de la sociedad y sus aportaciones para mejorar constantemente los programas y servicios de las instituciones.

La coordinación con los estados y municipios del país será indispensable para garantizar que los recursos públicos que transfiere la Federación a los niveles locales de gobierno se utilicen bajo criterios pertinentes y en acciones y obras de beneficio para la comunidad. De manera particular se enfatizará la participación ciudadana en instancias de contraloría social, con objeto de que las acciones públicas y sus resultados sean fiscalizados por la propia sociedad.

Por otra parte, se propone facilitar el acceso de la población a la información pública que le permita consultar y conocer sobre la actividad de Gobierno Federal. Para ello se impulsara una iniciativa de Ley que establezca la obligación de abrir toda la información gubernamental a la sociedad, a excepción de aquella relativa a la privacidad de las personas y a la seguridad del Estado y la Nación.

“La exigencia ciudadana es por tener un buen Gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad.”

Para combatir la corrupción se prevé la participación de la sociedad organizada, ya que su éxito dependerá en gran medida del involucramiento y convicción de la población: trabajadores, empresarios, académicos, estudiantes, campesinos y en general todas las instancias de la comunidad a fin de aprovechar su fuerza social para abatir la corrupción.

“El propósito de esta estrategia es establecer acuerdos específicos con la sociedad, en los que el Gobierno y los grupos sociales asuman compromisos concretos para atacar el fenómeno de la corrupción e impulsar la mayor

transparencia de la función pública. Estos acuerdos podrán ser de alcance nacional, sectorial o por actividades específicas de interés para la ciudadanía.”

“Se implantarán programas educativos para facilitar la participación ciudadana y arraigar así una cultura de legalidad que obligue a los servidores públicos a informar y rendir cuentas claras y transparentes. Se contará con un sistema de registro de atención y desahogo de quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía, además de establecer indicadores a fin de conocer la percepción de la sociedad sobre el fenómeno de la corrupción, su prevalencia y su control para evaluar la efectividad del Programa.”

Ahora bien, cada una de las líneas de acción y sus proyectos contienen metas, actividades e indicadores. En cuanto a la línea estratégica de “establecer un marco jurídico institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría” se contemplo la de crear a una Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

El 4 de diciembre del 2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC). Dicha Comisión se integra por los Titulares de las dependencias, el Procurador General de la República y, a invitación, por los directores generales de las principales entidades.

Cabe señalar que hasta la fecha, la Comisión ha sesionado en diez ocasiones, nueve de ellas con la presencia del C. Presidente de la República. Desde su creación la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción se ha convertido en una instancia que impulsa y coordina acciones y estrategias integrales para la Administración Pública Federal, que permiten reducir riesgos de corrupción y mejorar la transparencia de la información y la gestión pública.

Las instituciones que integran de manera permanente la CITCC son las 18 secretarías de estado, la Procuraduría General de la República, Sistema de Administración Tributaria, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional de Agua, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social; Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales y Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

En el seno de la Comisión operan los grupos de enlace que se integraron para dar seguimiento a los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, estos grupos son encabezados

por Oficiales Mayores, subsecretarios o equivalentes, es decir por servidores públicos del mas alto nivel comprometidos con esta área.

La Comisión tiene carácter permanente y sesiona cada tres meses y por disposición expresa del Acuerdo es presidida por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo. La primera sesión ordinaria de la CITCC se celebró el día 30 de abril con la presencia del Titular del Ejecutivo Federal.

El objetivo es coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción, fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como divulgar los resultados para que la sociedad esté debidamente informada y dar seguimiento a los programas y acciones que éstas lleven a cabo para el cumplimiento de sus propósitos.

A mayor abundamiento, en los términos del Artículo Segundo del citado Acuerdo, los trabajos de la Comisión estarán dirigidos al cumplimiento de los siguientes objetivos:

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

De manera paralela, hasta finales del año 2003, la Comisión emitió veinte acuerdos para su cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que son evaluados por la misma:

- Implantación de un programa de reconocimiento en integridad a servidores públicos.
- Difusión de Información Pública en Internet en anticipación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Implantación de un programa de mejora regulatoria interna.
- Implantación de la estrategia de Usuario Simulado.
- Elaboración y difusión de un Código de Conducta.
- Implantación de un Programa de capacitación en valores.

- Instrumentación de mecanismos rigurosos en la selección del personal.
- Incorporación de batería de valores en el sistema de selección del personal.
- Revisión de sueldos en áreas críticas.
- Difusión de resultados en el programa Nacional de Combate a la Corrupción Transparencia y Desarrollo Administrativo en la Administración Pública Federal.
- Participación externa en la revisión de bases previas de licitación.
- Difusión de bases previas de licitación.
- Realización de licitaciones por vía electrónica.
- Evaluación de usuarios de los procesos críticos.
- Realización de compromisos para la transparencia
- Mejoramiento de estándares de servicio y atención ciudadana.
- Realización de trámites y servicios por vía telefónica.
- Creación de la subcomisión de acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Creación de la Subcomisión de Mejora de índices de percepción de Corrupción y Buen Gobierno.
- Instrumentar medidas necesarias para solventar recomendaciones de la Convención contra el cohecho de servidores públicos extranjeros auspiciada por la OCDE.

En este contexto, se elaboró un Programa de Acción, el cual define el marco conceptual a seguir para precisar los procesos prioritarios a mejorar en las principales áreas críticas de las instituciones, a fin de contribuir a evitar conductas irregulares de los servidores públicos. Unas de sus líneas estratégicas son:

- ✓ Rendición de cuentas e información pública, y
- ✓ Participación ciudadana.

De esta forma una de las principales metas es la de asegurar que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con los compromisos adquiridos para el combate a la corrupción y la impunidad, así como el fomento a la transparencia en la gestión pública.

Principales metas:

- Asegurar que todas las dependencias y entidades de la APF cumplan con los compromisos adquiridos para el combate a la corrupción y la impunidad, así como el fomento a la transparencia en la gestión pública.

Principales actividades:

- Diagnóstico interno por Dependencia y Entidad.
- Determinación de un inventario de áreas críticas.
- Propuestas de mejora a través de programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción.
- Participación social.
- Evaluación de resultados

Indicadores relevantes.

- Compromisos cumplidos por dependencia y/o entidad/Compromisos adquiridos

Por otra parte, en el rubro referente a la **“Reforma del Marco Jurídico Relativo a las Atribuciones y Competencias de la Secretaría”** se establece como objetivo el de promover nuevos ordenamientos y la reforma de los actuales para combatir cabalmente la corrupción y la impunidad, así como impulsar la transparencia en la gestión pública y el desempeño honesto, eficaz y eficiente de los servidores públicos; en este sentido, una de las metas que se planteó fue la de lograr la expedición de la **“Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia en la Gestión Pública”**.

“El PND 2001-2006 establece como una de las normas básicas de acción gubernamental la transparencia de la gestión pública que implica, entre otros aspectos, que las decisiones gubernamentales estén abiertas al escrutinio de la sociedad, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la Nación y la vida privada de los servidores públicos.

De esta manera, el propio Plan prevé, entre los objetivos rectores del área de Orden y Respeto, los de contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática, así como abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la APF, para lo cual establece como estrategia el ampliar el acceso de los ciudadanos a la información de fuentes oficiales, impulsando diversas vías de difusión y proponiendo normas que hagan obligatorio el respeto a este derecho.

Por lo anterior, es necesario contar con un ordenamiento que regule el acceso a la información que genere el Gobierno Federal para fortalecer la transparencia en la gestión pública.”

En este sentido una de las metas principales era la de lograr la expedición de la **“Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia en la Gestión Pública”**, para garantizar el acceso a toda persona a la información sobre la Administración Pública Federal que no tenga el carácter de reservada o confidencial, proteger los datos personales de los servidores públicos en poder de las dependencias o entidades y transparentar la gestión gubernamental.

Para lograr lo anterior, se planearon como actividades principales, la de establecer foros para que todos los sectores de la sociedad participaran en la determinación del contenido de la Ley, actuar coordinadamente con las Secretarías de Gobernación y de Economía, elaborar el proyecto de iniciativa de Ley, así como consensuar el contenido del proyecto y acordar con legisladores la mecánica de presentación ante el Congreso de la Unión; logrando con ello, la promulgación y publicación de la **“Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia en la Gestión Pública”** en el Diario Oficial de la Federación.

Por otra parte, resulta importante señalar que el programa también contempla dos rubros importantes con relación a la transparencia en la gestión de la Administración Pública el primero de ellos es el denominado **“Relaciones Institucionales de vinculación para la Transparencia”** el cual primordialmente se ciñe a enfatizar respecto del interés que ha tenido la sociedad mexicana en la participación de las decisiones nacionales y por su preocupación constante en los acontecimientos internacionales que le importan y por la apertura comercial y cultural que le permiten adoptar los avances tecnológicos en su beneficio; partiendo de dicha circunstancias para definir el objetivo primordial referente ha **“establecer una vinculación indispensable con instituciones nacionales e internacionales que puedan contribuir a los propósitos de transparencia y combate a la corrupción, mediante convenios a acuerdos específicos que precisen actividades y resultados a alcanzar.”** Obteniendo el compromiso de sensibilizar a organismos multiplicadores de opinión sobre programas y avances del Programa a fin de lograr sumarlos en la construcción de una cultura de transparencia y obtener el compromiso de grupos significativos de la sociedad para combatir la corrupción y promover la transparencia en el ámbito específico de su actividad”

El segundo rubro importante denominado **“Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción”** señala que la población demanda participación, principalmente, en aspectos sensibles que afectan su vida diaria; y que en dicho

2.2.7.- La Declaración de Oaxaca.

El derecho a la información se convirtió en los últimos años en un extraordinario catalizador de la agenda y del espacio público, que vinculado con los procesos de cambio político propició la emergencia de una nueva expresión social con capacidad de movilización de opinión pública: el denominado Grupo Oaxaca.

Cabe señalar que el ahora conocido como Grupo Oaxaca no surgió con ese nombre ni se construye en una organización formal. Se trata de un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto de inflexión con la realización del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática", convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, el 23 y 24 de mayo del 2001 en Oaxaca, Oaxaca.

Dicho grupo consiguió posicionar en la agenda pública el tema del derecho a la información y desplegó una capacidad inédita para gestionarlo en el espacio público y ante los poderes del Estado. Hasta el punto de haber conseguido que la Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, formulada por una comisión técnica del propio grupo, se convirtiese formalmente, desde el 6 de diciembre del 2001, en una Iniciativa de Ley, con el apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI (Partido Revolucionario Institucional), PRD (Partido Revolucionario Democrático), PVEM (Partido Verde Ecologista del México), PT (Partido del Trabajo) y Convergencia Democrática.

En ese contexto, el 24 de mayo, en Oaxaca se reúne un grupo de editores, académicos y grupos civiles para reflexionar, debatir y suscribir una declaración que pugna por respaldar la propuesta de una ley de acceso a la información pública, que mínimamente debiera contener:

- a) El principio constitucional de que la información pertenece, en primera instancia, al ciudadano.
- b) El derecho ciudadano para acceder a todo tipo de informaciones en manos de los tres poderes y de empresas que reciben recursos públicos.
- c) La obligación del Estado para brindar la información requerida, estableciendo sanciones en contrario.
- d) La identificación de excepciones mínimas al acceso a la información pública.
- e) La creación de una autoridad independiente para intervenir en casos de controversia sobre el tipo de informaciones requeridas.
- f) La reforma de aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de sus gobernantes.

Partiendo de la imposibilidad de crear una ley marco que integre todas las reivindicaciones, obligaciones y derechos en materia de comunicación social, los suscribientes (más de 70 periódicos de todo el país, entre ellos, Reforma, La Jornada y El Universal; centros de educación superior como la Universidad Iberoamericana, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Anáhuac; y entidades civiles como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la

Fundación Manuel Buendía, y la Fundación Información y Democracia) plantean crear una comisión de trabajo representativa y plural para la redacción de un nuevo anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

La movilización de opinión pública discursiva y el cabildeo se desplegaron en diversas fases, estrechamente vinculadas con la consecución de objetivos específicos. Conviene detenerse en el análisis de cada una de las fases delimitables en el despliegue del grupo:

- a) Delimitación temática y dinámica interna.
- b) Posicionamiento temático y elaboración del proyecto.
- c) Gestión pública del proyecto y relaciones con el gobierno.
- d) Incidencia en la agenda parlamentaria.

La constitución, la naturaleza y el despliegue político, mediático y social del Grupo Oaxaca representa un sesgo inédito en el proceso de transición democrática del país.

El Grupo Oaxaca encuentra su impulsó inicial en una iniciativa académica acompañada con la presencia de importantes y reconocidos actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales y periodistas.

El Grupo Oaxaca no tiene dirección unipersonal; sus deliberaciones, decisiones fundamentales y orientación estratégica y táctica han radicado en el ejercicio colegiado que ha realizado la Comisión Técnica, (constituida por Robert Rock, Director General Adjunto Editorial de El Universal; Luis Javier Solana, Asesor Editorial de El Universal; Miguel Bernardo Treviño, del Grupo Reforma; Jenaro Villamil, de La Jornada; Luis Salomón, coordinador editorial de El Informador de Guadalajara y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Jorge Islas, de la UNAM y Director Jurídico de Canal 13; Juan Francisco Escobedo, Coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Ernesto Villanueva, Coordinador del Centro Iberoamericana de Derecho de la Información; Issa Luna Pla, investigadora del Centro Iberoamericano de Derecho de la Información; y Salvador Nava Gomar, Coordinador de la Maestría en Derecho Constitucional y Democracia de la Universidad Anáhuac del Sur. Miguel Carbonell, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (participó en las primeras reuniones de la Comisión Técnica, pero por razones personales y profesionales ya no colaboró en el trabajo final de elaboración del proyecto de ley) integrada para cumplir un objetivo señalado en la Declaración de Oaxaca, que vio la luz el 26 de mayo del 2001. Con esa declaración se inició la primera fase.

Delimitación temática

La Declaración de Oaxaca se convirtió en el instrumento temático y mediático que permitió posicionarse al grupo. Para el esclarecimiento de los contenidos y

alcances de un derecho en el que se subsumen las clásicas libertades de expresión, prensa e información, es imprescindible la referencia al Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, la cual establece que:

Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

La interpretación de tal artículo sirvió de marco de referencia jurídica al Grupo Oaxaca.

Frente a los actores políticos y sociales que han asumido posiciones maximalistas tanto en contenido como en demandas de regulación jurídica, el Grupo Oaxaca decidió subrayar las coincidencias en relación con el derecho de acceso a la información pública.

Después de varios meses de posicionamiento del tema y exigencia sin respuesta para que el gobierno enviase su iniciativa al Congreso, el grupo decidió lanzar una nueva ofensiva política y con ello se inició la segunda fase del proceso.

Posicionamiento temático y elaboración del proyecto.

Para atenuar el impulso gubernamental e impedir un albazo legislativo que congelara el tema sin haberlo resuelto en sus aspectos mínimos, el grupo desplegó una estrategia para sacar del debate los borradores que hasta entonces estaban en manos de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), ahora Secretaría de la Función Pública, y obligar al Presidente de la República a asignar la tarea de formular la iniciativa gubernamental a nuevos actores institucionales.

Para evitar el riesgo de que durante el proceso de formulación de la iniciativa ciudadana, el gobierno se adelantase con un proyecto insuficiente, el Grupo Oaxaca se vuelve a reunir en la ciudad de Oaxaca para dar a conocer un Decálogo del Derecho a la Información, publicado en los periódicos Reforma y El Universal.

El grupo responde con una posición unificada. El gobierno pretende tomar distancia del impulso y de la iniciativa del grupo y apela a la sociedad en general, convocando a foros de consulta pública. El Grupo Oaxaca advierte que la estrategia tiene la pretensión de minimizar su iniciativa y decide no emitir ninguna opinión colegiada en las consultas, dejando a salvo la decisión de participar a quienes en lo particular así lo decidan.

Es especialmente beligerante y decisiva la posición del Grupo Reforma, que en un desplegado de una plana publicado el 25 de octubre del 2001 le dice “¡NO! a la consulta del gobierno”. La puesta en escena gubernamental termina sin mayores

efectos, pese al despliegue publicitario, las planas y los editoriales pagados en los medios escritos y electrónicos de todo el país.

En paralelo y durante más de tres meses, la comisión técnica del grupo avanza en el estudio y elaboración de una iniciativa de ley. Una vez que el proyecto está listo, el 11 de octubre en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ante la presencia inesperada de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, del PRI y del PRD, se presenta formalmente el proyecto de iniciativa de ley.

Con la presentación del proyecto de ley, el Grupo Oaxaca entra a fondo en la disputa simbólica que se libra en el espacio público. Con este movimiento táctico se cierra la segunda fase.

Gestión pública del proyecto y relaciones con el gobierno.

El gobierno guarda silencio respecto de la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca. La ofensiva política del grupo no tiene punto de retorno. Originalmente sólo pretendía que el gobierno presentara una adecuada y razonable iniciativa de ley en materia de acceso a la información pública, pero ante el pasmo gubernamental se vio empujado a tomar la iniciativa política y elaborar un proyecto de ley distinto al del Poder Ejecutivo.

El silencio es sospechoso. La trama se revela y en los primeros minutos del 1º de diciembre del 2001, el Poder Ejecutivo Federal envía al Congreso su Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Se prefigura un albazo legislativo. Sólo existe una manera de impedir tal torpeza: conseguir que la iniciativa ciudadana se convierta en una iniciativa formal para obligar a la comisión legislativa correspondiente a dictaminarlas simultáneamente.

El propósito se antoja difícil, pero el desafío incita a la acción política inédita y la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca se instala en la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto. La tentativa es exitosa y el 6 de diciembre se presenta ante el pleno de la Cámara de Diputados.

La movilización de opinión pública en su expresión de cabildeo parlamentario resulta eficaz. El gobierno toma nota con estupor de la capacidad de reacción y acción de un grupo que ante la indecisión del gobierno y del Partido Acción Nacional (PAN) actualiza sus objetivos y, para conseguirlos, despliega acciones no previstas en su agenda inicial. Con esa fecha se cierra el tercer capítulo y se abre la cuarta y decisiva fase de un proceso hasta entonces inédito en el país.

Incidencia en la agenda parlamentaria.

La iniciativa del Grupo Oaxaca consigue entrar en la agenda parlamentaria. La pelota pasa al tejado del Congreso. El trámite parlamentario establece que ambas iniciativas tienen que dictaminarse y ello implica el imperativo de la negociación. Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación, invita a los diputados que

suscribieron la propuesta ciudadana a participar en un esfuerzo de acercamiento de ambas iniciativas y les propone integrar una mesa de negociación.

Los diputados opositores aceptan la invitación a cambio de una condición: llamar al Grupo Oaxaca a participar en las negociaciones, bajo el compromiso de los legisladores que suscribieron su iniciativa de ley, de apoyar las decisiones que el grupo tome en la mesa de negociaciones. Este acuerdo abre paso al primer ejercicio de negociación de un ordenamiento jurídico a partir de dos proyectos, entre representantes del gobierno y un grupo de ciudadanos respaldados por los diputados opositores al partido del Presidente de la República.

El Grupo Oaxaca determina que dos de sus miembros (Jorge Islas, profesor por oposición de la Facultad de Derecho de la UNAM encabeza las negociaciones por parte del Grupo Oaxaca, acompañado por Juan Francisco Escobedo, profesor de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana) participen como negociadores permanentes y que el resto de los integrantes de la comisión técnica asista a la ronda de manera alternada y por parte del gobierno, encabeza las negociaciones Sergio López Ayllón, de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer).

Después de cinco jornadas de negociación se logran acuerdos en 99% de los puntos incorporados en cada una de las dos iniciativas. Quedan al final cuatro temas sin resolver y entonces se decide trasladar los acuerdos a la comisión legislativa para que sean los diputados quienes tomen la última decisión.

La comisión legislativa, después de un intenso escarceo, suscribe el dictamen final. El gobierno y el PAN flexibilizan posiciones, pero no ceden en la propuesta del Grupo Oaxaca para establecer que la iniciativa sea reglamentaria del Artículo 6º constitucional en relación con el último párrafo y en cuanto hace a la vertiente del derecho de acceso a la información pública.

Los otros corchetes se disuelven en el trasiego de la búsqueda del consenso. En la aceptación del principio de la positiva ficta, y en la fórmula para hacer corresponsables a los poderes Ejecutivo y Legislativo, radica la viabilidad legislativa de la iniciativa conjunta acerca de la decisión legitimadora respecto de los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

El Congreso de la Unión aprueba la ley y con ello pone la primera piedra del nuevo edificio institucional y jurídico para la gobernabilidad democrática del país. Se trata de un hecho inédito en la historia contemporánea. Es el aviso de la emergencia de nuevos tiempos en los que la presencia y el protagonismo de importantes segmentos de la sociedad civil tiende a crecer.

La aprobación de la ley es la mejor evidencia del éxito inesperado de la movilización de la opinión pública y gestión de un proyecto, por parte de un grupo que se articula ante el incumplimiento y la ineficiencia gubernamental, para honrar sin regateos los compromisos que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, hizo en su campaña.

La movilización protagonizada por el Grupo Oaxaca ha abierto la puerta a la participación más activa de la sociedad civil en la definición de los nuevos arreglos e instituciones que implica la transición democrática cuyos actores fundamentales hasta ahora habían sido los partidos, el gobierno y las élites políticas.

2.2.8.- La iniciativa de Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.

En el ámbito de la Cámara de Diputados, podemos mencionar la iniciativa de Ley de Acceso a la Información relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, presentada por el Diputado Perredista Luis Miguel Barbosa Huerta, el miércoles 11 de julio de 2001.

El proyecto lo justificó su autor ya que "la Transparencia y oscuridad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso de poder, de la violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune y consideró imperioso "abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz, desde las autoridades a los órganos de control y a los gobernados, constituye el antídoto más eficaz contra esos desvíos de poder , al establecer democráticamente el controlciudadano a la gestión pública.

2.2.9.- La Iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Desde su campaña electoral, el Presidente Vicente Fox Quesada se comprometió a impulsar una mayor transparencia en el ejercicio gubernamental para inhibir la corrupción Iniciada la actual administración, en febrero pasado, en un foro internacional organizado por la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), la Asociación de Editores de los Estados -entidad que congrega a casi 20 periódicos de la República Mexicana, entre ellos El Universal- se pronuncia a favor de legislar sobre cuatro rubros: a) una ley de acceso a la información pública, b) transparencia en gastos publicitarios del gobierno, c) derecho del secreto profesional del periodista y d) transformación de los medios gubernamentales en medios públicos.

Semanas más tarde, ya en marzo, se informa oficialmente que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) prepara un anteproyecto de ley de acceso a la información que, una vez concluido y depurado, se propondría al Congreso para su aprobación. Pero el ánimo regulador del gobierno Foxista empieza a ser cuestionado a fines de ese mes e inicios de abril, cuando primero El Universal y luego Reforma reproducen algunos fragmentos del referido anteproyecto, que a todas luces evidencia mayores márgenes restrictivos que auténticas garantías a la información. Para muestra algunos botones:

Tendrá el carácter de reservada la información que se clasifica como acceso restringido, pues su conocimiento público pudiera alterar o poner en peligro el orden social, causar daños irreparables o desinformar.

¿Quién, cómo y en función de qué determinaría lo que "pudiera alterar o poner en peligro el orden social, causar daños irreparables o desinformar"? Tal enunciado, ambiguo por generalista, encierra márgenes de interpretación subjetiva que en nada contribuirían al derecho a la información.

Pero eso no es todo. En el artículo 8 del capítulo II del anteproyecto se refería:

Se considerará información de reserva cuando:

1. Su divulgación pudiera menoscabar la protección del orden público, la seguridad pública, seguridad y defensa nacionales, las relaciones internacionales, la estabilidad financiera y monetaria, los procedimientos jurisdiccionales, las actividades de inspección policiaca y de investigación de los delitos, la información relativa a la seguridad de los penales.
2. Estén involucrados secretos comerciales, bancarios o financieros.
3. Se trate de datos o expedientes personales de servidores públicos o de particulares, salvo aquéllos que se encuentren disponibles en registros públicos.
4. Corresponda a comunicaciones internas o documentos en poder de instituciones que contengan recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de decisión del gobierno.

Aparte de esas y de las "excepciones específicas en la legislación", el anteproyecto daba manga ancha al Presidente de la República para determinar qué era información pública y qué no; limitaba o de plano negaba el acceso a archivos declarados históricos, e incluía un "Comité de garantía de acceso a la información", compuesto exclusivamente por funcionarios públicos.

Aunado a ello y a las críticas de la prensa (en particular de columnistas como Miguel Badillo y especialistas como Ernesto Villanueva y Jorge Islas, entre otros), se revelan resistencias y disputas al interior del aparato gubernamental por la paternidad, el control y la definición del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

Frente a tantas eventualidades, desde fines de abril y principios de mayo se confirma que la propuesta de ley será reelaborada por la Presidencia de la República con el apoyo de la Secretaría de Gobernación y la Secodam, sin soslayar las consideraciones de diversos sectores sociales.

2.2.10.- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

El 11 de junio de 2002, finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que entro en vigor el día siguiente de su publicación, en términos de su artículo Primero Transitorio.

Dicha Ley se compone de los siguientes Títulos y Capítulos:

Título Primero

Disposiciones comunes para los sujetos obligados

Capítulo I

Disposiciones generales

Capítulo II

Obligaciones de transparencia

Capítulo III

Información reservada y confidencial

Capítulo IV

Protección de datos personales

Capítulo V

Cuotas de acceso

Título segundo

Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal

Capítulo I

Unidades de Enlace y Comités de Información

Capítulo II

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Capítulo III

Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Capítulo IV

Del procedimiento ante el Instituto

Título Tercero

Acceso a la información en los demás sujetos obligados

Capítulo Único

Título Cuarto Responsabilidades y Sanciones

Capítulo Único

Cabe señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene, como objetivos: 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.

Por otra parte, y a un año de la publicación de la Ley, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003 el reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

2.3.- Derecho Comparado.

2.3.1.- Ley número 6 que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones (Panamá)

Esta Ley se compone de diez Capítulos: Definiciones, Libertad y Acceso a la Información, Obligación de Informar por parte del Estado, Información Confidencial y de Acceso Restringido; Acción de Habeas Data, Sanciones y Responsabilidades Personales de los Funcionarios, Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades, Fiscalización de Cumplimiento por el Órgano Legislativo, Código de Ética y Disposiciones Finales.

Define, para efectos de su aplicación, entre otros, el Derecho de Libertad de Información, el Principio de Acceso Público, Principio de Publicidad, Rendición de Cuentas y Transparencia, en los siguientes términos, respectivamente:

“Aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley.”

“Todo tipo de datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico.”

“Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades gubernamentales y de cualquier institución

a la que haga mención esta Ley, en especial tratándose de us información personal.”

“Toda la Información que emana de la Administración Pública es de carácter público, por lo cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o internet.”

“Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas.”

“Deber de la Administración Pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.”

De entre los aspectos relevantes que regula la Ley, cabe destacar que parte del principio de que toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o conocimiento de las instituciones indicadas en dicho cuerpo normativo, señalando además que las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto a éste.

En su Capítulo III “Obligación de Informar por parte del Estado”, dispone, entre otras cosas, que “Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier personal que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.”

En cuanto hace al principio de publicidad, “...las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas, que a continuación se detallan:

1. El reglamento interno actualizado de la Institución.
2. Las políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico.
3. Los manuales de procedimientos internos de la institución.
4. La descripción de la estructura organizativa de la institución.
5. La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de estos.

6. La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y donde pueden ser obtenidos.

Las instituciones públicas que tienen páginas electrónicas, además de los boletines, estarán obligadas a publicar a través de Internet la información que obliga la presente Ley.”

Parágrafo. La Contraloría General de la República deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a dicha ejecución.

El ministerio de Economía y Finanzas deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a tal ejecución.

Así mismo, dispone en su artículo 10, que “El Estado informara a quién lo requiera sobre lo siguiente:

1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas, y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.
2. Estructura y ejecución presupuestaria, estadística y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.
3. Programas desarrollados por la institución.
4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, el cual deberá tener, como mínimo la siguiente información:

1. Desarrollo del Producto Interno Bruto por Sector
2. Comportamiento de las actividades más relevantes por sector.

Por otra parte señala en su artículo 11 que “Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos por concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

Ahora bien, el artículo 12 dispone expresamente lo siguiente:

“En cumplimiento de lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, el presupuesto general del Estado deberá contener la siguiente información sobre el sector público no financiero:

1. Ingresos corrientes.
2. Gastos corrientes de funcionamiento.
3. Ahorro corriente.
4. Intereses.
5. Gastos de capital (inversiones).
6. Donaciones y recuperaciones de capital.
7. Amortizaciones.”⁷⁷

2.3.2.- Ley 1728 de Transparencia Administrativa de Paraguay.

Esta ley tiene por objeto “promover la transparencia de la gestión pública y transparentar el acceso a la información relacionada con los actos administrativos y de gobierno, de conformidad con el principio de publicidad de la administración pública, y establecer el procedimiento administrativo orientando a la solicitud, examen y copia de los documentos requeridos.” (Artículo 1)

De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Nacional, reconoce a todas las personas físicas y jurídicas, el derecho de solicitar por escrito y recibir información veraz, responsable, ecuaníme y oportuna, (Artículo 2 de la Ley).

La solicitud de información o acceso a documentos de carácter público puede hacerse sin expresión de las razones que lo motivan.

En caso en que el solicitante tenga dudas razonables sobre legitimidad de la información suministrada podrá solicitar al Tribunal de Cuentas la inspección y examen del documento en cuestión, con la presencia de un funcionario que ese tribunal designe.

Con relación a la obligación de proporcionar información requerida en términos de dicha Ley, todo órgano perteneciente a la administración central, los descentralizados, entes autónomos, autárquicos, empresas y sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, entidades binacionales, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, gobiernos departamentales, municipalidades y la Contraloría General de la República.

⁷⁷ Villanueva, Ernesto. “Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica”. Estudio Introductorio y Compilación. Primera Edición, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Las empresas privadas que suministren servicios públicos están también obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de éste.

En cuanto al alcance, puede ser solicitada y deberá proveerse con el alcance y limitaciones de esta Ley, toda información referente a leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, reglamentaciones, sus proyectos, presupuestos, ejecuciones presupuestarias, balances patrimoniales, cuadros de resultados, actas de reuniones, dictámenes, informes, datos estadísticos, y en general, cualquier documento que se halle registrado o archivado en el órgano requerido o bajo su control, siendo indiferente su soporte material. (Artículo 4)

En cuanto a los límites del acceso a la información, dispone que sólo pueda ser denegado el acceso a la información con base en disposiciones legales específicas.⁷⁸

2.3.3.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú.

La finalidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú, es la de promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del artículo 2° de la constitución Política del Perú.

Con relación al principio de publicidad señala que todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en dicha ley están sometidas al principio de publicidad y que los funcionarios responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, así como la organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere dicha Ley. Y que en consecuencia:

“1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15 de la Presente Ley.

2. El estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública.

3. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

La entidad pública designará al funcionario responsable de entregar la información solicitada.

En cuanto hace a las responsabilidades y sanciones, señala lo siguiente:

78 Villanueva, Ernesto. "Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica". Estudio Introductorio y Compilación. Primera Edición, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

“Todas las entidades de la administración Pública quedan obligadas a cumplir lo estipulado en la presente norma.

Los funcionarios o servidores públicos que incumplieran con las disposiciones a que se refiere esta Ley serán sancionadas por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión de delito de abuso de autoridad a que hace referencia el artículo 377 del Código Penal.

El cumplimiento de esta disposición no podrá dar lugar a represalias contra los funcionarios responsables de entregar la información solicitada.”

En su título segundo la Ley contempla lo relacionado con el Portal de Transparencia, y en este sentido el artículo 5°, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 5°. Publicación en los portales de las dependencias públicas. Las entidades de la administración pública establecerán progresivamente de acuerdo con su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información:

1. Datos generales de la entidad de la administración pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que esta sujeta y el texto único ordenado de procedimientos administrativos, que regula, si corresponde.
2. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones.
3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.
4. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos de nivel subsiguiente.
5. La información adicional que la entidad considere conveniente.

Lo dispuesto en este artículo no exceptúa de la obligación a la que se refiere el título IV de esta ley relativo a la publicación de la información sobre las finanzas públicas.

La entidad Pública deberá identificar al funcionario responsable de la elaboración de los portales de Internet.”

El artículo 6 señala los plazos de implementación:

"Artículo 6°. De los plazos de la implementación. Las entidades públicas deberán contar con portales en Internet en los plazos que a continuación se indican:

- a) Entidades del gobierno central, organismos autónomos y descentralizados, a partir del 1° de julio de 2003.
- b) Gobiernos regionales, hasta un año después de su instalación.
- c) Entidades de los gobiernos locales provinciales y organismos Desconcentrados a nivel provincial, salvo que las posibilidades tecnológicas y/o presupuestales hicieran imposible su instalación.
- d) Entidades de los gobiernos locales distritales, hasta dos años contados desde el inicio del nuevo periodo municipal, salvo que las posibilidades tecnológicas y/o presupuestales hicieran imposible su instalación.
- e) Entidades privadas que presten sus servicios públicos o ejerzan sus funciones administrativas, hasta el 1° de julio de 2003.

Las autoridades encargadas de formular los presupuestos tomarán en cuenta estos plazos en la asignación de los recursos correspondientes.⁷⁹

2.3.4.- Ley de Acceso a la Información y Ley 3,764 (Argentina).

Con relación al derecho a la información, la Ley de Acceso a la Información de Argentina, dispone expresamente lo siguiente:

Artículo 1°.- Derecho a la información. Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el estado de la ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y de los demás órganos establecidos en el libro II de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires.

Artículo 2°.- Alcances. Debe proveerse la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro

⁷⁹ Villanueva, Ernesto. "Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica". Estudio Introductorio y Compilación. Primera Edición, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

formato y que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido que se encuentre en su posesión y bajo su control. Se considera como información a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales. El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido.

Ahora bien, la Ley 3,764 reglamenta el libre acceso a las fuentes oficiales de información de los actos de gobierno, sean estos legislativos, administrativos o jurisdiccionales y la publicidad de los mismos en el ámbito de los poderes del estado provincial, sus entes descentralizados y entidades autárquicas y en el de las corporaciones municipales, de conformidad con las prescripciones de los artículos 14 y 15 de la Constitución Provincial.

El Capítulo III de la Publicidad de los Actos y de las Publicaciones Oficiales, dispone expresamente lo siguiente:

Artículo 8°.-Principio general. El estado provincial y las corporaciones municipales deberán publicar por medio oficial todas las normas de carácter general que dictaren y; con relación a los demás actos definitivos administrativos, legislativos y jurisdiccionales se deberán arbitrar y ejecutar las medidas necesarias para que los mismos lleguen a conocimiento fehaciente de los interesados y se posibilite el acceso de su conocimiento a la comunidad en general, facilitándose copia de los mismos a los medios de comunicación social.⁸⁰

80 Villanueva, Ernesto. "Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica". Estudio Introductorio y Compilación. Primera Edición, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CAPITULO III

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

3.1 - Naturaleza.

La información es hoy, mas que nunca, una necesidad individual y social, y por lo tanto un bien (económico, político y social) susceptible de protección jurídica.

En la primera mitad del siglo XX, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, aparece el concepto del derecho a la información.

“El concepto es nuevo solo en cuanto viene a sustituir a los anteriores, más restringidos, de expresión e imprenta que resultaban insuficientes para comprender y dar respuestas a la amplia y compleja actividad informativa.”⁸¹

El derecho a la información comprende así todas las libertades pero aporta algo más, plantea el acceso y participación de los individuos y los grupos sociales en una corriente bilateral, es decir, al emisor y receptor, mismos que se hallan interrelacionados y no se pueden entender el uno sin el otro. La comprensión jurídica del fenómeno no podría dejar pasar por alto esta situación; de ahí la necesidad de un concepto que en forma global comprendiera ambos aspectos. Es por esta razón que la concepción que ve en el derecho a la información un complemento de la libertad de expresión debe ser superada, pues el primer concepto comprende al segundo.

El concepto de derecho a la información comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas (difundir, investigar y recibir información) agrupada en dos vertientes a saber:

- a) El derecho a informar;
- b) El derecho a ser informado.

a) El derecho a informar, esta parte comprende las facultades de difundir e investigar la cual vino a ser la formula moderna de la libertad de expresión. Este aspecto del derecho supone, en mucho, el replanteamiento de la regulación de los medios de comunicación en tanto las condiciones actuales hacen que el acceso a éstos, por parte de los grupos sociales significativos, sea limitado, cuando no inexistente. Supone también el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público.⁸²

b) El derecho a ser informado, es la facultad de recibir informaciones. Este aspecto es el más novedoso y se refiere básicamente al derecho del individuo y de

⁸¹ López Ayllon, Sergio. "El derecho a la Información", Valencia, Ediciones Valencia Cultural, S.A., 1974. Pág. 160.

⁸² López Ayllon, Sergio. "Libertad de Expresión y Constitución", Documentación Administrativa, Madrid, núm. 187, julio-septiembre, 1980. Pág. 160.

los grupos sociales, a estar informados de los sucesos públicos y, en general, de todas las informaciones que pudieran afectarle en su existencia. El sentido del derecho a ser informado es que, desde el punto de vista del receptor, se abandona la pasividad al tener la posibilidad jurídica de exigir al sujeto obligado la información a que tiene derecho. Tenemos así que el derecho a la información es un conjunto de tres facultades interrelacionadas (investigar, recibir y difundir informaciones) que busca dar respuesta jurídica global a los problemas de las actuales estructuras de la información.⁸³

Para poder determinar el tratamiento jurídico del concepto de "información", resulta necesario fijar las distintas formas de información (hechos, datos, noticias, opiniones, ideas) y diferenciarlas, pues presentan características y realizan diversas funciones.

El criterio que seguiremos para su diferenciación es el de mayor o menor grado de objetividad:

A) La información objetiva. Bajo este rubro se comprenden hechos, datos y noticias. Luis Couffignal define la objetividad de la información de la siguiente forma:

"Una información es objetiva para un individuo si, colocado otra vez en la misma situación, recoge de nuevo la misma información, y para una colectividad, si todo el grupo de hombres que pertenecen al mismo medio social que el grupo de hombres que ha recogido la situación, colocado en la misma posición, recoge la misma información"⁸⁴

Lo anterior, aunque correcto en principio, no es tan sencillo. La objetividad completa no existe, pues interviene necesariamente un elemento subjetivo. Los hechos, datos, noticias toman su sentido en las estructuras significativas de quienes los reciben. La objetividad pura no existe mas que en las maquinas. Lo que se puede pedir al sujeto es honestidad en la emisión de información: la no deformación intencional. En muchas ocasiones la "objetividad" requiere la explicitación de la posición del sujeto ante el objeto que informa.

A la emisión de noticias, hechos y datos se les pueden exigir las siguientes condiciones, cuyas características pueden ser perfectamente contenidas en normas jurídicas:

a) Completas: en tanto la información que se emita se ubique en su contexto, sin omitir elementos importantes para su valoración. Por ejemplo: quién, en que circunstancia y para que se dio cierta información.

⁸³ López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.161.

⁸⁴ López Ayllón Sergio, "La información hoy y el derecho a la información, Santander, Sal Tέρrea, 1971. Pág.162.

b) Veracidad: referida sobre todo a evitar la deformación o falsedad intencional en la emisión. Lo anterior, incluye datos exagerados o inexactos, la mentira estadística, injurias o calumnias, emisión de noticias no confirmadas, etc.

c) Oportunidad: para lograr un conocimiento adecuado es necesario contar con los datos o noticias en forma oportuna. La información atrasada u ocultada total o parcialmente en forma intencional provoca un falso conocimiento de la realidad.

d) La mención de la fuente de donde procede la información. En tanto existe la posibilidad de deformación no intencional pero que afecte a alguien, los derechos de replica y rectificación son un medio de garantizar las condiciones de objetividad.

B) La información subjetiva. Bajo este rubro quedan comprendidas opiniones e ideas. La opinión implica un juicio sobre una noticia, hecho o dato. Un juicio es una actitud frente a la realidad, una orientación frente al hecho. El problema aparece cuando la opinión se presenta como noticia, como un dato objetivo. Un esfuerzo de honestidad debe buscar separar estos dos tipos de información. El reto para el derecho es buscar criterios de conducta que permitan asegurar que el receptor conozca a que tipo de información se enfrenta.

Cuando las opiniones dejan de ser individuales y se convierten en creencias generalizadas nos encontramos ante la opinión pública, aunque en realidad no exista opinión si no opiniones. Si respecto de las opiniones individuales existe el deber de respeto y la facultad de expresarlas, con mayor razón cuando se trate de grupos sociales jurídicamente organizados, que representen una corriente de opinión. En tal caso, éstos deben tener acceso a los medios de comunicación social.

El estado no solo debe respetar las opiniones, si no promover su difusión en busca de la pluralidad; requisito para una auténtica participación política.

Lo anterior nos permite examinar la crítica política, esta es una acción de comunicación social que permite la participación del individuo en la vida social.

Las leyes aplicativas de las Constituciones en que se contiene el derecho a la información dan una regulación escasa del derecho a ejercer la crítica, que se propone como uno de los contenidos del derecho a la información, sobre ello se afirma:

"Este punto de vista de las legislaciones nacionales es inadecuado. Basta aceptar una concepción moderadamente democrática para convenir que la política es cosa de todos. El gobierno, ciertamente, es cosa de pocos, de los pocos que de un modo u otro, son designados al servicio de la comunidad. La comunidad en todas sus partes tiene el derecho a juzgar (criticar) a aquellos que expresamente ha

designado. Donde esta crítica no existe, no hay reconocimiento práctico del derecho a la participación de democrática.”⁸⁵

El último eslabón que con mayor proximidad a la subjetividad ponemos son las ideas. Toda idea es representación de una realidad y supone una actitud frente al mundo que constituye.

La información contenida en las ideologías construye realidad. Por ello, debe ser garantizada su difusión en un ambiente de respeto y crítica. El planteamiento del derecho a la información supone buscar creativamente el modo de garantizar y lograr un ejercicio equilibrado en la difusión y recepción de todas las formas de información de todos los interlocutores sociales, incluido el Estado.

Con relación a la naturaleza del derecho a la información examinaremos, en primer término, algunas de las ideas que se dieron en México sobre la naturaleza jurídica de éste, primero determinaremos lo que es un derecho subjetivo, para estar en condiciones de saber si el derecho a la información en el orden jurídico mexicano puede ser considerado como tal. Finalmente se sugiere una alternativa para su caracterización.

En México, la naturaleza del derecho a la información generó básicamente dos tesis. Una que lo considero un derecho individual, y otra que lo reconoció, como un derecho social. La tesis que tuvo mayor aceptación fue la que sostuvo que el derecho a la información era un derecho o garantía social, los más se inclinaron por entender el derecho a la información como un derecho de ciertos grupos sociales que no tienen acceso a los medios de difusión.⁸⁶

En este último sentido es como la doctrina constitucional entiende el término de garantía social (mismo que utilizó el dictamen de la Cámara de Diputados). Al respecto, Jorge Carpizo explica que las garantías individuales protegen a todo hombre; en cambio, las sociales protegen al hombre como integrante del grupo social, específicamente a los grupos más débiles que históricamente se han visto oprimidos. Son los mínimos jurídicos que aseguran condiciones indispensables de subsistencia.⁸⁷ En estricto sentido se deben considerar sólo aquellas disposiciones jurídicas nacidas con el propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles, en especial obreros y campesinos, por extensión a todos los miembros desvalidos de la sociedad.

Las ideas anteriores permiten sostener que en contexto jurídico mexicano debemos entender por garantías o derechos sociales aquellas que protegen a grupos específicos dentro de la sociedad, especialmente obreros y campesinos. En este sentido no tiene por que oponerse a las garantías individuales, puesto que

⁸⁵ López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.164.

⁸⁶ López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.166.

⁸⁷ López Ayllón Sergio, "La Constitución Mexicana de 1917, 3ed, México, UNAM, 1979. Pág. 166.

tienen objetos distintos.⁸⁸ Ahora bien, ¿puede sostenerse que el derecho a la información se otorga a un grupo social determinado?, no debe considerarse así, toda vez que el derecho a la información es un derecho humano y, por tanto, se otorga en principio a todas las personas. Tan es así que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos lo reconocen.

Aceptando la tesis de considerar el derecho a la información como un derecho humano, consideramos la clasificación de estos para saber si a partir de ella es posible determinar su naturaleza. Dentro del espectro de principios de clasificación existen tres que son los mayormente aceptados. El primero toma en cuenta el sujeto titular, el segundo su naturaleza y el tercero la importancia o valor de los mismos⁸⁹. Para nuestro estudio consideramos el segundo principio, este planteamiento distingue:

1. Los derechos de libertad individuales, también llamados derechos civiles, que son los que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los particulares garantizando cierta conducta frente a los demás miembros de la sociedad política y frente al mismo Estado. Incluyen una pretensión de excluir a los demás sujetos del ámbito de acción de sus titulares.

2.- El grupo de los derechos políticos o de participación política, a través de los cuales se reconoce y garantiza la facultad de tomar parte en la actuación o desarrollo de la potestad gubernativa.

3.- Un tercer grupo de derechos humanos es el de los llamados en forma genérica derechos sociales, o más específicamente derechos económicos, sociales y culturales, cuya característica es que constituyen pretensiones que los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden esgrimir frente a la actividad social y jurídica del Estado, es decir, implican una facultad de exigir al Estado determinadas prestaciones positivas.

La consecuencia de aplicar este marco de aplicación al derecho a la información supone considerarlo, en primer lugar, como una libertad individual en tanto reconoce un ámbito de acción a la autonomía de los particulares. Estos tienen la facultad de difundir e investigar información. Por otro lado el derecho a la información permite la pretensión de los ciudadanos frente a la actividad del estado en determinadas prestaciones positivas, por ejemplo, el acceso a la información y documentación administrativa. En este sentido sería considerado un derecho social. Resulta así que desde esta clasificación el derecho a la información tiene una doble naturaleza.

Lo anterior provoca indeterminaciones e imprecisión. El ejemplo más claro lo tenemos en México. Quienes postularon la naturaleza individual del derecho contemplaban los aspectos relacionados con las libertades de expresión, prensa o

⁸⁸ López Ayllón Sergio, "Las Garantías Individuales" (15ª ed.), México, Porrúa, 1981. Pág. 167.

⁸⁹ López Ayllón Sergio, "Los Derechos Humanos", Introducción al Derecho Mexicano, México, UNAM, 1981. Pág. 167.

información. Por otro lado quienes sostuvieron su naturaleza social contemplaban únicamente la posibilidad de exigir del estado la garantía y el acceso a la información. Lo anterior, sin contar con que en nuestro contexto, hablar de derechos sociales puede indicar otro sentido.

Como el marco de clasificación anterior resulta insuficiente, y en tanto hemos caracterizado al derecho como "facultad", encontramos en el concepto de derecho subjetivo lo que necesitamos.

En primer lugar, debe existir una norma tal que lo establezca. Este es en principio el artículo 6 Constitucional y los artículos 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Esta norma establece, a favor de cualquier persona, el derecho de difundir, investigar y recibir información. Estas tres facultades son las conductas permitidas. El sujeto del derecho tiene también el derecho de omitirlas.

Para hacer efectivo el derecho en caso de violación es necesario contar con un instrumento como lo es actualmente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

Estas dos condiciones nos permiten hablar, en un principio, el derecho a la información como un derecho subjetivo. Ahora bien, hay que advertir que en tanto el derecho a la información es un precepto constitucional, sus consecuencias permean todo el orden jurídico, la consecuencia de lo anterior es que, para su ejercicio práctico, es necesaria una reglamentación que complete la norma constitucional precisando las conductas permitidas y los sujetos que pudieran quedar obligados.⁹⁰

Una parte importante de la doctrina divide los derechos subjetivos en públicos y privados. El derecho es subjetivo público cuando se refiere a una relación estado-individuo. Es la suma de facultades un particular frente al poder público y significa básicamente una limitación que el Estado se impone a sí mismo, y deja un ámbito de libertad a los particulares que se suponen iguales. El deber del Estado consiste en no intervenir, y hacerlo únicamente a petición de parte, para protección en caso de violación.

Esta división de derechos subjetivos debe entenderse en el contexto de la doctrina del Estado liberal, misma que ha sido rebasada por nuevos planteamientos, según los cuales el Estado no solo tiene un deber de abstención, si no de asumir una conducta activa para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, estableciendo las condiciones y medios necesarios para que los grupos con menores posibilidades puedan gozar de ellos.

⁹⁰ López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.171.

Por esta razón la clasificación del derecho a la información como derecho subjetivo público es insuficiente, pues aquel reclama en forma importante la intervención estatal.

Pasemos a la categoría de interés público y de interés social. En derecho positivo mexicano los conceptos de interés público y de interés social encuentran su fundamentación en el artículo 27 constitucional. El interés social se manifiesta cuando se pretende satisfacer una necesidad de estos grupos mayoritarios, solucionar un problema o mejorar sus condiciones de vida.

La información es de carácter de interés público y social, porque el derecho a la información faculta a realizar las conductas permitidas, en primera instancia, a todos los miembros de la comunidad.

Podemos concluir, proponiendo la hipótesis de considerar al derecho a la información como un derecho subjetivo público de interés público y social.⁹¹

El derecho a la información es considerado como algo indispensable para el ejercicio que los ciudadanos tienen a la participación en las tareas públicas, y se encuadra como una verdadera facultad jurídica. En este sentido, el derecho a ser informado es público, por cuanto exige la intervención del Estado, y es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de ser institucionalizado y regulado por el ordenamiento jurídico para la satisfacción de fines o intereses de carácter social, basado en la naturaleza misma de la persona humana y en la organización de la sociedad.

Con estos principios, **Sánchez Ferriz** propone los siguientes caracteres del derecho a la información:

1. Es un derecho natural, por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre.
2. Es personal, porque incide en el perfeccionamiento de la persona, sobre todo en su esfera social.
3. No es un derecho absoluto, si no susceptible de limitaciones.
4. Es público, por las razones antes aludidas.
5. Es un derecho político, en el sentido de que posibilita y se funda en la participación política o en las funciones públicas.
6. Es un derecho universal, inviolable e inalienable.

De esta naturaleza se deducen las siguientes conclusiones:

⁹¹ López Ayllón Sergio, "El derecho a la información", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, (México, 1984) Pág.172.

1.- Que todo miembro de la sociedad, y ella misma en su conjunto, tiene derecho a la información.

2.- Que los entes públicos tienen el deber de facilitar tal información.

3.- Que los profesionales de la información son intermediarios entre los entes públicos y los destinatarios de la información.

4.- Que tienen igualmente el derecho a obtener información y el deber de transmitirla lo más fielmente posible.

5.- Que la información, objeto o contenido del derecho, y por lo tanto también del deber, no puede ser otra que aquella cuya naturaleza y calidad sea adecuada para satisfacer los intereses, que se intenta proteger, de realización personal y social en la participación de los ciudadanos en la vida pública.

6.- Que es evidente la necesidad de que sea tutelado el sujeto activo o acreedor del derecho a ser informado, en lo que el grado de educación y formación del receptor es cuestión fundamental.⁹²

La libertad de información adquirió rango de garantía individual al ser plasmada a nivel constitucional. La libertad de información protegida como derecho fundamental esta compuesta de elementos esenciales:

1.- Implica una relación jurídica que surge entre el individuo (sujeto activo) y los órganos del Estado (sujeto pasivo);

2.- Supone un derecho público subjetivo a favor del gobernado derivado de la norma constitucional, que consiste en la facultad que tienen los individuos para expresar, difundir e imprimir sus ideas y opiniones, sin mas limites que los expresamente establecidos en la Ley (objeto), y

3.- Genera la obligación correlativa para los órganos del Estado de respetar el ejercicio del derecho público subjetivo del gobernado.

La libertad de información en su acepción decimonónica tiene además dos características que se reproducen en los diversos textos constitucionales:

- a) Se prohíbe la censura previa, y
- b) Los límites del ejercicio de la libertad en referencia sólo pueden imponerse mediante disposiciones legales.⁹³

92 Junco Esteban María Alicia, "El derecho a la información", Cosmos, Valencia, 1974.

93 Villanueva, Ernesto. «Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México». Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

En el año de 1996, el Poder Judicial de la Federación considero al derecho a la información como **“una garantía individual”** señalando, entre otras cosas, que del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad.

Al respecto, me permito citar la tesis en comento:

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Parte: III, Junio de 1996

Tésis: P. LXXXIX/96

Página: 513

GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO. POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6°. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.

El artículo 6° constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrn en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.

Solicitud 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a

veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Más tarde, la Suprema Corte de Justicia de la Nación amplió la comprensión del derecho a la información entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos del tercero.

Al respecto, me permito citar la tesis en comentario:

No. Registro: 191,981

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P. XLV/2000

Página: 72

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

Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos del tercero.

Amparo en revisión 3008/98. Ana Laura Sánchez Montiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.
Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

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

Nota: Los datos de publicación citados, corresponden a las tesis de rubros: "INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL.", respectivamente.

Del amparo en revisión 2137/93 citado, derivó la tesis 2a. XIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 346, con el rubro: "INFORMACIÓN, DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO."

3.2 - Objeto y Fin.

El objeto del derecho de la información es el "derecho a la información". Ahora bien, junto al reconocimiento de este derecho humano inalienable, el postulado de que el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, porque información significa participación, y un elemento constitutivo de ésta es la decisión. Por eso subraya **Desantes** que la información es requisito y es impulso para que el hombre individualmente considerado adopte decisiones políticas, que adquieren así un valor comunitario. De modo que informar es proveer la participación.

Pero al decir "todo individuo" esta señalando al ciudadano como sujeto universal del derecho a la información que lo ejerce "sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión". Significa esto que no cabe discriminación alguna para el uso y disfrute del derecho.

En cuanto al objeto, la Declaración, al referirse a "opiniones" e "informaciones", incluye todo tipo de mensajes y, por tanto, cuanto es susceptible de ser

comunicado, distinguiendo tres facultades esenciales: la de recibir, la de investigar y la de difundir informaciones.

La facultad de recibir.

El derecho del ciudadano a la información, en el sentido de derecho a la noticia, exige unas condiciones en este objeto del derecho, la primera de las cuales es la verdad. Ha de hacerse sobre hechos con trascendencia pública y ser conforme a la realidad completa, asequible por igual a todos y rápida.⁹⁴ En efecto, la noticia ha de referirse a hechos relevantes incluida la información política cuyo conocimiento es imprescindible para formar la opinión, así como los datos o acontecimientos privados con trascendencia pública, cuya "peligrosidad" debe interpretarse en sentido muy restrictivo, pues es más peligroso el secreto y la falta de información que la difusión de noticias, ya que aquel puede cegar la fuente de la noticia y, por tanto, de la verdad. La noticia ha de ser también conforme a la realidad exigiendo así una completa independencia por parte del informador. Además, la información ha de ser completa, es decir, ha de comprender todas las noticias, a la vez que la noticia ha de ser toda la noticia, no solo lo sustantivo de ésta si no su contorno, factor y circunstancias que la provocan. Por último, ha de ser asequible por igual a todos, y rápida, para que el ciudadano este objetivamente bien informado en el momento más próximo al momento en que aquella se produce.

En cuanto a las opiniones, como segundo objeto del derecho a la información, comprenden las ideologías, juicios u opiniones propiamente dichas o conclusiones que se obtienen de aplicar las ideas a los hechos. Son absolutamente necesarias para la democratización y participación, es decir, para la legitimación sociológica de la política, de modo que la libertad de opinión se convierte en un modo efectivo del derecho a la información. Una condición previa para poder investigarlas, recibirlas y publicarlas es el respeto a las mismas, deber que corresponde también al Estado. Una forma específica de opinión, que es al mismo tiempo un modo de formar la opinión, es la crítica que, como juicio y desde un punto de vista informativo, puede darse acerca de cualquier actividad, incluida la política.

En palabras de Octavio Paz, "si la política es una dimensión de la historia, es también crítica política y moral (...) La crítica: el ácido que disuelve las imágenes (...) En nuestra época la imaginación es crítica. Ciertamente, la crítica no es el sueño pero ella nos enseña a soñar y a distinguir entre los espectros de las pesadillas y las verdaderas visiones. La crítica es el aprendizaje de la imaginación en su segunda vuelta, la imaginación curada de fantasía y decidida a afrontar la realidad del mundo. La crítica nos dice que debemos aprender a disolver los ídolos: aprender a disolverlos dentro de nosotros mismos. Tenemos que aprender a ser aire, sueño en libertad."⁹⁵

94 Junco Esteban Maria Alicia. "La información como derecho", Editorial Nacional, Madrid, 1974. Pág. 11.

95 Junco Esteban Maria Alicia. "Postdata", en Sueño en Libertad. Escritos Políticos, Seix Barral, México 2001. Pag.13.

Dentro de la facultad de recibir información, es importante destacar la importancia de la independencia efectiva de las empresas periodísticas buscando la fórmula que garantice la ética y la libertad profesional, asumiendo la gran responsabilidad que tienen los medios informativos en la construcción de la conciencia ciudadana.

La facultad de investigar

En un sentido amplio, el derecho a la investigación debe entenderse como la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público, de acceder directamente a las fuentes de las informaciones y de las opiniones y de obtener estas sin límite general alguno, facultad que debe considerarse en su doble faceta, es decir, como derecho del ciudadano y como deber de los que manejan las fuentes de información.⁹⁶

El ciudadano debe tener derecho a recibir y seleccionar las informaciones y opiniones que desee, pues en el momento en que cualquiera de las opiniones existentes o posibles desaparece, cualquiera que sea el agente o la causa de la desaparición, esta sufriendo una limitación al derecho a optar como forma de ejercitar el derecho a recibir. A su vez, la libertad de información exige la libertad de los medios de expresión, pues para hacer efectivo el derecho a la información se requiere, en primer lugar, la libertad de creación, desenvolvimiento, edición, distribución y funcionamiento como tal empresa en todos sus aspectos: financieros, personales, etc. La libertad de recepción comprende, por tanto, el derecho a recibir libremente toda la gama de informaciones y de opiniones que pueden darse. Cuestión importante es la independencia efectiva de la empresa periodística, en cuyas formas de propiedad y la relación entre los propietarios y los periodistas, hay que buscar siempre la fórmula que garantice la ética y la libertad profesional.

Esta facultad comprende el derecho que tiene toda persona de tener acceso a los archivos y registros que contengan información pública en posesión de las autoridades gubernamentales. La obligación correlativa se encuentra a cargo del Estado, quien deberá permitir y poner a disposición de todo individuo la información pública.

La facultad de difundir

Se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opinión e informaciones que, pese a su inclusión en la mayoría de los textos constitucionales, no ha obtenido después su desarrollo en las leyes de prensa de los distintos países, lo que se debe a que es el más difícil de realizar pues, a diferencia de las facultades de recibir y de investigar, solamente puede ejercitarse en sentido positivo, pues nadie discute el derecho a no difundir. El mejor modo de conseguir la realización de este derecho es eliminar los obstáculos que por su propia dinámica se le opongan. Por tanto, la supresión de todas las medidas preventivas a la información ya supone la destrucción de obstáculos, no solo para los profesionales

⁹⁶ Junco Esteban María Alicia. «Instituciones Políticas y derecho constitucional», Ariel, Barcelona, 1962. Pág.13.

de la información o para los medios, sino también para los ciudadanos con acceso a dichos medios. Por último, la libertad de expresión de los individuos y la libertad de los medios de información se ve favorecida por el hecho de que las medidas represivas tengan la garantía de estar dictadas por el poder legislativo y aplicadas por los jueces.

No se olvide que la facultad de difundir es consecuencia de la libertad individual de pensamiento, y que si esta libertad es individual, por definición la libertad de expresión debe serlo igualmente. Pero la información equivale a diálogo entre medios de información y sociedad, entre ésta y el Estado y entre los miembros de la sociedad entre sí, de modo (concluye Desantes) que la opinión pública debe disfrutar de libertad, no sólo para formarse sino también para manifestarse y difundirse a través de los medios de comunicación.⁹⁷

3.3 - Sujetos.

En la medida en que se determinen los sujetos del derecho a la información, es posible saber quién está legitimado para hacerlo valer a través del procedimiento establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

El punto de partida es el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que otorga las garantías a todo individuo. Por su parte, el artículo primero de la Convención Americana de Derechos Humanos obliga a los Estados Parte, a respetar y a garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades a toda persona sujeta a su jurisdicción.

A partir de lo anterior, es posible sostener que el sujeto del derecho a la información es, en principio, cualquier persona, tanto nacional como extranjera. El derecho a la información se establece a favor de cualquier persona, sin menoscabo de que haya quienes lo ejercen con mayor frecuencia (periodistas).

Anteriormente señalamos que el derecho comprende tres facultades: investigar, difundir y recibir información. El ejercicio de esta hace que los sujetos queden en una teórica posición activa (investigar, difundir) o pasiva (recibir), que se manifiestan en dos posibilidades jurídicas distintas. En la primera se exige una abstención (no hacer) y en la segunda una prestación (dar o hacer).

Tenemos así que los sujetos titulares del derecho a la información tienen una situación dual que los hace, a la vez, sujetos activos y pasivos, emisores y receptores, facultados y obligados. La legitimidad para ejercer el derecho se determinará de acuerdo a la situación particular que haga nacer la relación jurídica.

⁹⁷ Junco Esteban María Alicia. "El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia". Pág. 14.

El concepto de derecho a la información entendido como la facultad de recibir, investigar y difundir información, hace que este derecho involucre la participación de varios sujetos. Estos son objeto de derechos y obligaciones logrando de manera activa el efectivo derecho del ejercicio a la información.

Dentro del campo de la información se encuentran tres sujetos (estado, medios de comunicación e individuos) que interactúan y se relacionan jugando un papel relevante en la realización de este derecho.

El Estado.

El estado visto como "el conjunto de instituciones gubernamentales de una nación"⁹⁸ juega varios papeles dentro del derecho a la información. Para entender al Estado como sujeto activo dentro de este derecho es importante conocer en que consiste el prevaleciente estado democrático mismo que dio origen a la creación del derecho a la información.

En el Estado democrático el Estado y la sociedad interactúan en el ámbito de "lo público", donde las cuestiones que pueden interesar a la colectividad se ponen de manifiesto y se discuten.

Una condición vital para la participación efectiva en ese ámbito es que las cuestiones que afectan o pueden afectar a la colectividad y que por ella deben ser debatidas, sean públicas. Esto es, que puedan ser conocidas por cualquiera. La función del ordenamiento jurídico en esta materia es la de garantizar que nadie impida al individuo tener conocimiento de los asuntos públicos.

Como garante del derecho a la información, el Estado tiene la principal obligación de no entorpecer ni evitar la libre circulación de información ni impedir u obstaculizar el acceso a ella. Además debe (como obligación de hacer) emitir la legislación necesaria para crear el marco jurídico regulatorio de dichos derechos.

El estado como sujeto activo en el proceso de información, debe proporcionar aquella información que le sea requerida por los particulares, así como ponerla a su disposición sin mediar requerimiento alguno. Con esto transparenta su gestión y hace público lo público. El derecho a la información de que es titular todo individuo va más allá, teniendo este la facultad de requerir al estado le proporcione la información que a él, en lo particular, le interese sin necesidad de justificar su interés público.

Los registros públicos, las gacetas, los diarios o periódicos oficiales y los archivos generales, son lugares o documentos públicos pertenecientes al Estado, a los que tiene acceso cualquier individuo que requiera información que se encuentren en

98 Junco Esteban Maria Alicia. "Instituciones Políticas y derecho constitucional", Ariel, Barcelona, 1962. Pág.15.

ellos teniendo el estado la obligación de no impedir el acceso a dichas oficinas o documentos públicos y proporcionar la información requerida.

Así mismo, el derecho a la información le impone al Estado el deber de velar por el pluralismo. Esto significa que las principales corrientes de opinión presentes en la sociedad tienen que tener voz en los medios de comunicación.⁹⁹

Los medios de comunicación

La relación entre tecnologías de comunicación e información y política, le permite a la democracia salir ganando.

Los medios de comunicación juegan un papel trascendental en el derecho a la información. Son sujetos activos, emisores y conducto por el cual los individuos en particular reciben la información veraz, completa, oportuna, objetiva y responsable. Los medios informativos tienen derecho a investigar y difundir información. Deben tener la libertad de acceder a la información para a su vez darla a conocer. Así, primero ejercen el derecho de acceder a la información para después ser el emisor de la misma.

En la historia de los medios de comunicación se descubre y proyecta la estrecha relación que ha habido por años entre estos y el gobierno, evitando su independencia y pluralidad. Esto contribuyó a la lenta y larga construcción de un estado democrático. El estado fortalecido por los medios de comunicación. Conducto idóneo para manipular, informar o desinformar a la población según los intereses gubernamentales.

La prensa escrita, primer medio de comunicación, sufrió los embates del gobierno. La prensa libre se vio duramente atacada por no acatarse a los lineamientos autoritarios.

La radio y la televisión han corrido mejor suerte. Actualmente son los medios de difusión más importantes por llegar a un mayor número de personas. En la mayoría de los países las frecuencias de transmisión son propiedad del Estado. Este podrá concesionarlas a particulares para su explotación. Este mecanismo incentivó la buena relación entre el gobierno y los concesionarios garantizando la sumisión de estos a aquél.

Las autoridades gubernamentales pronto apreciaron la importancia de estos medios (primero de la radio y posteriormente de la televisión) para difundir las campañas electorales.

Paralelamente a las radioemisoras estatales, se establecieron estaciones comerciales privadas. Prácticamente las frecuencias televisivas se encuentran en manos de particulares con distintas tendencias e intereses. Esto ha generado diversidad de programas y de espacios informativos fomentando la diversidad de

⁹⁹ Junco Esteban María Alicia. "El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia". Pág. 15-16.

opiniones y de formas de proporcionar información. Sin duda, esto beneficia a los ciudadanos quienes acceden a una variada gama de puntos de vista.

Citando al periodista Germán Dehesa, "hoy están las demandas de una sociedad que quiere y puede informarse mejor. Gracias a esto, cada vez hay más periodistas que se equivocan por su cuenta y no con cargo al chayote, o a su ego hipertrofiado"¹⁰⁰. El "chayote o chayotazo" fue una práctica que consistía en publicar únicamente lo que el gobierno autorizara o lo que le interesaba publicar a cambio de una suma de dinero. Así los periodistas hacían negocio sin importar su ética profesional o su compromiso social. Gracias a que la sociedad es más consciente, madura y exigente, este tipo de prácticas han ido desapareciendo. A su vez, los periodistas se comprometen más con su labor asumiendo la gran responsabilidad que tiene frente a la sociedad como destinataria de la información que difunden.

Los Individuos en Particular

El tercer sujeto involucrado en el derecho a la información es el individuo. Como sujeto beneficiario del derecho a la información, tiene la facultad de recibir, investigar y difundir información.

Para que los individuos puedan participar en la vida democrática de un país, tienen que estar debidamente informados de manera veraz, objetiva y responsable, por lo tanto ellos son el punto de partida del régimen jurídico de la información. Los medios de comunicación son, como su nombre lo indica, solo el "medio" por el cual los individuos tienen acceso a gran parte de la información, pero el sujeto fundamental y en virtud del cual se inicia el ciclo de la información es el particular.

En el intercambio de información y opiniones se origina una discusión pública donde se forma la opinión personal, que junto con la de los demás conformarán una opinión pública en la que se gesta la voluntad política de la colectividad y que acabarán manifestándose como voluntad jurídica del Estado.

La participación del individuo en la toma de decisiones políticas y la garantía del pluralismo en el Estado social y democrático, encuentran una de sus más esenciales manifestaciones en la confrontación de ideas y opiniones en un proceso libre de comunicación público. Por ello, todo lo que permita al individuo acceder en igualdad de condiciones a dicho proceso y discusión y, por consiguiente, participar con libertad en el proceso político general y garantizar la pluralidad de opciones posibles, es merecedor de una especial atención jurídica en los ordenamientos contemporáneos. Sin duda, una de esas circunstancias es la posesión de información, estar informado.

¹⁰⁰ Junco Esteban María Alicia. "Los pantalones", Reforma, 7 de febrero de 1996. Pág. 20-22.

El derecho a la información, no sólo hace mención a la obligación que tiene el estado o los particulares de informar y hacer posible ese proceso de comunicación si no que también se pretende una faceta subjetiva de derecho del individuo a que nadie interfiera su relación con los medios de difusión y fuentes de información. Un derecho a ser informado sin obstáculos ni injerencias del Estado o de los particulares.

Sin una discusión libre e informada, no es posible la realización cabal del Estado Democrático. El equilibrio de las opiniones exige que los destinatarios de la información sean considerados por y en el ordenamiento jurídico como entes que hablan, escuchan y responden. El tipo de información que circula determinara el modo en que el espectador pasivo participe en la toma de decisiones.

José Ignacio Villaverde define a los receptores de información como "un conjunto de individuos que ocupan una diversidad de posiciones jurídicas cuyo objeto es el acceso a aquella información que les permita colaborar en la vida de su comunidad como consumidores, administrados, votantes; pero, sobre todo, como individuos que a través del disfrute de sus derechos fundamentales ejercen la soberanía colectiva."¹⁰¹

El derecho a la información pretende encerrar todos los aspectos de un fenómeno complejo como lo es el de la posición que ocupa el sujeto pasivo de la comunicación pública. Complejo por el sujeto, receptor individual, que puede ser un simple receptor o un emisor latente. Esto es, aquel que se informa para luego informar a otros. Tal es el caso del periodista.

Siguiendo al mismo autor existen distintas conductas que puede adoptar un receptor pasivo. A saber: i) el receptor-destinatario de los que otros transmiten (quien lee el periódico); ii) el demandante de información que otros poseen (caso de quien exige al estado que le informe regularmente sobre los datos que posee en sus bancos de información relativos a su persona o a sus bienes); iii) el receptor inquieto que no se limita a ser destinatario pasivo de lo que otros transmiten, si no que se moviliza en la búsqueda y obtención de información que le interesa (quien acude a un registro o archivo público).

Las diversas conductas que puede manifestar el receptor de información, quedan comprendidas en lo que en realidad abarca el derecho a la información. Esto es, el derecho a tener acceso a la información sin ningún obstáculo, derecho a difundir información y el derecho a recibir información veraz. Los tres conceptos implícitos en el derecho a la información se expresan en las diversas conductas que puede manifestar el individuo como receptor.

Los individuos, receptores constantes y bombardeados de múltiple información, son los principales sujetos del derecho a la información como entes que participan constantemente en la vida democrática de un país. De ahí la importancia de que el

¹⁰¹ Junco Esteban María Alicia."Estado Democrático e información: el derecho a ser informado, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1994. Pág.24.

Estado garantice que la información que reciben sea veraz, pronta, completa, objetiva y asequible a todos por igual. De esta forma, la toma de decisiones se hará de manera consciente y razonada.

3.4.- Conceptos.

El derecho a la información previsto en el último párrafo del artículo 6° constitucional puede entenderse desde dos perspectivas. Una *latu sensu*, que señala que el derecho a la información esta integrado por los tres derechos previstos en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así, el derecho a la información, podría definirse como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: a) emitir opiniones; b) investigar y difundir hechos y opiniones, y c) recibir información y opiniones.

Sin embargo, para efectos de un estudio sistemático se eliminaron los tres derechos que contienen el derecho a la información en su sentido amplio, de la manera siguiente: a) libertad de expresión, que implica el derecho a emitir opiniones; b) libertad de información, que supone el derecho a investigar y difundir hechos de interés público, y c) derecho a la información, *strictu sensu*, que implica el derecho a recibir información. "En sentido estricto, el derecho a la información puede definirse como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado"¹⁰²

El derecho a la información, constituye el objeto del derecho de la información. En efecto, el derecho a la información contempla un modo especial de manifestación del hombre, que es la comunicación, forma natural de relación, individual o social, que el derecho acota para elevarla a la categoría de relaciones jurídicas. La finalidad del Derecho de la información no puede ser otra que la de hacer posible el derecho a la información, consiéndolo su especialidad en que tiene que ser un derecho para la información.¹⁰³

La aproximación a un concepto de esta rama del derecho requiere destacar sus caracteres específicos como ciencia, entre los que deben resaltarse como esenciales la universalidad y la generalidad, pero también uno imprescindible, como es el carácter autónomo.

Una primera vía para determinar su concepto consistirá en seguir el camino clásico de la definición, según el cual se fija o localiza un concepto encuadrándolo en un género y señalando su diferencia específica. Así, el derecho de la información puede concebirse como el ordenamiento jurídico objetivo que reconoce y protege el derecho a la información en cuanto derecho humano, y

102 Villanueva, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información. Editorial Oxford University Press, Mexico, 2000 Pág. 42-43.

103 Escobar de la Serna Luis "L'interet public, principe du Droit de la Communication, Victoires Editions, Paris, 1996. Pag. 147.

también como regulador de la actividad informativa, considerando la regulación de actividades como base conceptual del Derecho y la idoneidad de la actividad informativa, para constituir el núcleo definitorio de esta disciplina jurídica.

Como ya se ha señalado, son características destacables del derecho de la información su universalidad y su generalidad. En cuanto a la primera, porque, en efecto, ha ido precisamente la información desbordando fronteras en el plano de la difusión y de las ideas, la que, en un lenguaje jurídico ha postergado los conceptos de soberanía y de territorialidad. Respecto a la segunda, porque la especialidad o la excepcionalidad, a las que define negativamente el derecho común, no se contraponen, sin embargo, al hipotético carácter de derecho general del derecho de la información o, lo que es lo mismo, atribuirle una función generalizadora en la ciencia del derecho. Sobre el problema de la autonomía, que constituye una cuestión tópica en el planteamiento conceptual de toda ciencia, en el caso del derecho de la información tiene tan sólo una importancia accidental, aunque muestre su operatividad en la metodología.

Desantes, considera el derecho a la información como una ciencia que, a partir de la idea de justicia, justifica o excluye soluciones a los problemas que plantea la información; como una ciencia del derecho positivo o del ordenamiento jurídico; y como una ciencia que atiende a la realidad jurídica naciente para, después de conceptualizada en el grado necesario de abstracción, poderla enjuiciar conforme a los criterios de justicia, que se concretan en los criterios jurídico informativos o del derecho a la información. Concluye por ello definiendo el derecho de la información como "la ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico-informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información."

De esta definición se desprende: a) que el Derecho de la información se define como ciencia y no como ordenamiento, al que presupone y completa, ya que la ciencia del derecho no es solamente ciencia de normas, sino también ciencia normativa; b) que es ciencia jurídica universal, formulación que aspira a servir no solamente para un derecho interno, sino para el derecho en todas sus dimensiones territoriales y, por tanto, universales; c) que es ciencia jurídica general, pues se nutre de los principios de la teoría general del derecho y, a la vez, suministra criterios a dicha teoría general que le proporciona el objeto de su conocimiento y el hecho de que derecho y comunicación sean, en gran parte, términos solapados; d) que es una ciencia jurídica pluralista, pues se define por varios criterios, no simplemente yuxtapuestos, sino enlazados: acotamiento, perspectiva, actividad, situación, relación jurídica y derecho a la información; e) que esta al servicio de una finalidad: la realización del derecho a la información como fundamental del hombre que se convierte a sí en un principio de integración como núcleo, principio y fin del derecho a la información.

Para Fernández Areal, el derecho a la información es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables, y a considerarlo

constituido por un conjunto de normas predominantemente de derecho público (incluye también los preceptos aplicables del código penal, igualmente de derecho público (y siempre impositivas-ius cogens), que constituyen un derecho fundamental, de carácter natural, ordinariamente recogido y formulado en las Constituciones o leyes fundamentales de todos los países civilizados, y desarrollado después a través de normas que constituyen el núcleo del Derecho de la información.¹⁰⁴

Ambas definiciones, partiendo de supuestos distintos aunque esencialmente coincidentes, se complementan mutuamente. Una consideración del objeto primordial del Derecho de la información como derecho regulador y protector de las libertades de expresión y de información reconocidas constitucionalmente, nos lleva a definirlo como "aquella rama del derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad informativa y de la tutela efectiva del derecho a las libertades de expresión y de información en la forma en que se reconocen y quedan constitucionalmente establecidas.

Se deduce aquí:

- 1) Que el derecho de la información es una parte sustantiva y autónoma de la Ciencia del Derecho, y en ese carácter participa plenamente de los principios que configuran la teoría general del Derecho;
- 2) Que, como tal, comprende y abarca un conjunto de normas reguladoras de la actividad informativa;
- 3) Que dichas normas, encabezadas por la Constitución, comprenden una doble faceta correspondiente a la dual dimensión del derecho que protegen: el individual, que abarca a todos los sujetos activos y pasivos de la información, lo que le otorga un carácter general y universal; y la social, o colectiva como función capaz de contribuir a la libre formación de una opinión pública plural, que es la base de todo sistema democrático y, por ende, del estado de derecho;
- 4) Que teniendo como finalidad esencial la regulación jurídica de la actividad y las relaciones informativas, aquella ha de basarse en la tutela efectiva de los derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución (cuya esencia esta precisamente en la garantía constitucional), en la forma y con los límites en ella establecidos, y en los términos en que tales derechos fundamentales, son interpretados y asegurados en su aplicación por la doctrina del Tribunal Constitucional.¹⁰⁵

104 Escobar de la Serna Luis. «Introducción al derecho de la Información, A.T.E., Barcelona, 1997. Pág. 154.

105 Escobar de la Serna Luis. "Principios del derecho de la Información". Oykinson, 2000, Madrid 2000. Pág. 155-156.

De la lectura de los textos de los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se puede advertir, en principio, que el bien jurídicamente protegido no es solo la libertad de expresión, si no la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión; es decir, se trata de brindar fundamento legal a lo que se conoce genéricamente como libertad de información.

El hecho de que la libertad de información no se haya tutelado legalmente hasta 1948 tiene una explicación racional que ofrece un interesante estudio de la UNESCO:

Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 (de la Declaración Universal), traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.¹⁰⁶

El término "libertad de información" puede entenderse como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social. Se puede afirmar que si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier individuo, también lo es que generalmente se delega en los periodistas, quienes encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión.

De manera correlativa, el sujeto pasivo de la libertad de información es la colectividad, el individuo que se pretende proteger para que "pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos."¹⁰⁷ Como en todos los derechos fundamentales, el ejercicio de esta libertad demanda del Estado, en principio, un deber de abstención.

Cabe hacer notar que a partir de su reconocimiento internacional en 1948, la libertad de información presenta las siguientes características.

- a) La información es una función pública. Esto significa que la información deja de ser solo un derecho público subjetivo para transformarse en un derecho-deber de los periodistas en la medida en que nadie debe informar si no es para satisfacer el derecho de los individuos a recibir información veraz, completa y objetiva. De esta manera, la concepción decimonónica de

¹⁰⁶ Villanueva, Ernesto. Informe UNESCO 19 c/93, 16 de agosto de 1976. Pág. 34.

¹⁰⁷ Villanueva, Ernesto. Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998. Pág. 35.

la información que oponía al ejercicio de la difusión informativa el respeto al derecho a la privacidad, la moral y la seguridad del Estado como únicos límites, se convierte ahora en un instrumento para satisfacer el derecho del público a la información.

- b) La información se transforma en una garantía supranacional. De esta manera, el derecho a recibir y emitir información encuentra una protección frente a los intentos estatales por suprimir o restringir indebidamente el alcance de esta libertad fundamental de todos los individuos, y
- c) La información pasa a ser también un objeto plural, pues para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos de la vida pública, es necesario que este dotado de versiones distintas y, en no pocas ocasiones, contrapuestas, sobre un mismo hecho de trascendencia pública, razón por la cual la libertad de información es al mismo tiempo libertad de controversia política, cuya esencia forma parte de toda sociedad que se identifica con la democracia.¹⁰⁸

Es por las razones anteriores que se antoja necesario ofrecer algunos elementos de reflexión para acotar los alcances del término derecho a la información a la luz de nuestro texto constitucional. Como ha señalado acertadamente el profesor Juventino V. Castro.

“(…) lo novedoso de la reforma (que de hecho extiende la garantía dentro del párrafo del cual se produjo la adición), es el derecho de todo habitante a ser informado; y precisamente informado por el Estado, fuente de esas noticias que tienen derecho a conocer las personas. El Estado archiva, produce o transmite información, dentro de las atribuciones que las diversas disposiciones legales le señalan, pero que puede resultar insuficiente o incompleta para los habitantes del país, para lo cual debe reconocérseles un derecho para integrar la información o para obtenerla en el caso que no se haya producido. Si bien ya existe el artículo 8 constitucional que establece el derecho de petición resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información.

Por lo anterior, el derecho a la información previsto en el último párrafo del artículo 6 constitucional puede entenderse, en su sentido estricto, “como el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información generada por los órganos del Estado.”

3.5.- Límites.

El derecho a la información no es una potestad ilimitada de los gobernados. Deben admitirse áreas reservadas por razones de seguridad nacional o para proteger el derecho a la privacidad de particulares, cuyos datos estén en posesión

108 Villanueva, Ernesto. «La hora de la ética informativa», Barcelona Mitre 1991. Pag. 35.

de algún órgano estatal. Estas limitaciones deben establecerse como excepciones a la regla general, y siempre y cuando estén expresamente previstas en la ley.

El acceso a la información pública puede tener algunas limitaciones. En este sentido, no toda la información que se encuentre en poder de la Administración Pública puede ser difundida o entregada.

Pero la determinación de cuales son estas excepciones no corresponde a las autoridades administrativas, si no que deben ser establecidas en una ley. Además deben estar “destinadas a proteger un objetivo legítimo y ser necesarias para una sociedad democrática”. Así mismo, debe garantizarse la posibilidad de una revisión judicial en las que se apliquen dichas excepciones.

Como características de las excepciones podemos señalar las siguientes:

a) Deben orientarse a proteger un objeto legítimo.- Las excepciones al acceso a la información solo se admiten si tienen por objetivo proteger un derecho fundamental (por ejemplo el derecho a la intimidad). Para tal efecto, se debe acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener su reserva.

b) Deben ser aplicadas en forma proporcional.- Sólo deben aplicarse en la medida estrictamente requerida para proteger un derecho fundamental o algún bien de especial importancia. Esto implica el análisis de diversos aspectos.

En primer lugar, se debe considerar el interés público por conocer la información reservada. Al aplicar alguna excepción se debe realizar un balance entre el interés público y la necesidad de mantener en reserva una información. Esta ponderación permitirá determinar los beneficios o perjuicios de cualquier opción que se asuma. Si el interés público es mayor, deberá difundirse esa información. En este sentido, “aunque se demuestre que la divulgación de la información causaría un daño importante a un fin legítimo, deberá procederse a ella si entraña un beneficio superior a este daño. Por ejemplo, determinada información puede ser de carácter privado, pero al mismo tiempo relevar la existencia de corrupción en altos niveles del gobierno.”

Otro aspecto a tomar en consideración es el tiempo durante el cual una información puede permanecer reservada. Al respecto, las excepciones sólo podrán ser aplicadas por el periodo estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y dejadas sin efecto una vez que éstas han concluido. Así, por ejemplo, si una determinada información militar es considerada como secreta con motivo de un conflicto armado, no puede permanecer en esa calidad mucho tiempo después del conflicto, sino por aquel que resulte necesario para garantizar la seguridad nacional.

c) La aplicación de las excepciones debe ser necesaria.- solamente deben aplicarse si la reserva de información resulta necesaria para proteger un derecho fundamental o un bien de especial importancia. Para acreditar esa necesidad no

basta con señalar que la reserva de información resulta útil para lograr dicha protección, si no que debe acreditarse que no existe otra opción que la reserva para lograr ese objetivo. Así por ejemplo, para garantizar la seguridad nacional en un conflicto armado es necesario que exista una reserva sobre la información relacionada con las estrategias de ataque y contra ataque, por lo que la única opción para evitar la revelación de esa información es declararla como reservada.

Algunos autores identifican como causas que justifican las excepciones a la publicidad de la información y no así como límites. Enuncian como causas las siguientes:

a) La protección de la seguridad nacional.- el acceso a determinada información puede ser limitado si se considera que su difusión puede afectar la seguridad nacional. Esta debe entenderse como referida a aquellos temas vinculados al resguardo del territorio nacional o defensa de las instituciones democráticas ante situaciones de grave amenaza.

Es importante señalar asimismo que toda decisión por medio de la cual se califica una información como reservada por razones de seguridad nacional, debe ser objeto de una revisión periódica, a efectos de evitar que permanezca bajo esa clasificación cuando su difusión ya no constituye ninguna amenaza a la seguridad nacional.

b) La protección del derecho a la intimidad.- la evolución sobre si la difusión de una determinada información podría afectar el derecho a la intimidad de una persona debe tomar en consideración las actividades que esta realiza. En función a este aspecto varía el grado de protección a la intimidad, en tanto la información que podría considerarse atentatoria contra la intimidad en unos casos, podría no considerarse así en otros.

Para efectos de exposición se han agrupado las limitaciones en tres tipos: limitaciones en razón del interés nacional e internacional; limitaciones por intereses sociales, y limitaciones para protección de la persona humana.

Antes de explicar cada una de las limitaciones, podemos señalar un par de principios que aparecen como constantes. Primero. Prohibir la censura previa, este aspecto, después de haber sido debatido durante mucho tiempo, se acepta; pues hay opinión generalizada de que es mas grave el perjuicio que acarrea la previa censura que la posible difusión de información sujeta a limitaciones. Según este principio, la actuación de la autoridad debe ser siempre a posteriori y a través de mecanismos que permitan la defensa.

El segundo principio, consiste en que las limitaciones, formalidades, condiciones y sanciones deben estar señaladas con toda precisión posible en los textos legales.

Lo anterior no es sencillo, sobre todo por las materias en las que existen limitaciones; sin embargo, es un imperativo de seguridad jurídica y existen importantes avances en este sentido.

1.- Los limites en razón del Interés y Seguridad Nacional:

- a) La seguridad nacional. La primera causa de limitación al derecho a la información, se refiere a la Seguridad del Estado en caso de guerra, estando en sitio, defensa de la integridad territorial, etc. En nuestro marco jurídico estos límites corresponderían a la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional, cuestión que ha sido explorada ampliamente por la doctrina.¹⁰⁹
- b) Orden público. Un segundo aspecto es el mantenimiento del orden público. Pocos conceptos son tan difíciles y peligrosos como éste, pues ha servido de justificación para la represión de demandas justas a lo largo de la historia. En realidad, el orden público tiene un contenido variable de acuerdo al tiempo y a la realidad social a la que aplica. De aquí la dificultad técnica que supone la determinación de este concepto, pues su contenido tiene variables políticas y administrativas de gran diversidad. Consideramos que a mayor democracia y posibilidades reales de participación, disminuye la necesidad de aplicar estos contenidos. En ninguna situación, las críticas a la actuación de los funcionarios del gobierno podrían ser consideradas dentro de esta clase de limitaciones. En nuestra legislación la tipificación de conductas que constituyen ataques al orden y la paz pública están comprendidas en la Ley de Imprenta.¹¹⁰
- c) La documentación secreta. El principio de acceso a los documentos administrativos tendría su excepción mediante el régimen de materias clasificadas por afectar determinados temas, referidos primordialmente a la Seguridad del estado o cuyo conocimiento público podría derivar un daño a los intereses generales del país.¹¹¹ El problema puede resumirse en tres puntos: cuales y en que materia son los documentos que pueden ser declarados reservados; quien es el órgano competente que puede hacer la declaración, y en que lapso puede conservarse en secreto el documento y las mediadas para evitar su destrucción. Al respecto, José María Desantes afirma que si bien pueden existir razones para limitar ciertos documentos, su calificación no debe estar en manos de la propia autoridad administrativa, porque se convierte en juez y parte.

2.- Limites por razones de interés social:

En primer lugar tenemos la protección de la moral pública. Obscenidad y pornografía éste es el aspecto más relevante y controvertido. Aquí debemos

109 López Ayllón Sergio. "Las garantías individuales". (15ª. Ed) Mex, Porrúa, 1981. Pág.195.

110 López Ayllón Sergio. "Régimen Legal de la Prensa en México", México, Porrúa , 1962. Pág.195.

111 López Ayllón Sergio. "Libertad de expresión y Constitución", Documentación Administrativa, Madrid, núm.187, julio-septiembre, 1980. Pág. 195-196.

señalar que a pesar de las tendencias a eliminar las restricciones, y aún en aquellos países que han derogado casi la totalidad de la legislación en la materia, se conservan prohibiciones jurídicas relativas al material para menores, su envío a personas que no desean recibirlos, exhibición o distribución en lugares públicos, cuestiones fiscales y aduanales, etc. En realidad, nadie niega que en ocasiones la pornografía puede hacer daño y hay que proteger a los vulnerables.

El segundo aspecto relativo a la moral, se refiere a la prevención del delito. Este aspecto es menos controvertido y se acepta generalmente, que la provocación o apología del delito, así como la publicación de informaciones que destaquen indebidamente crímenes, pueden ser prohibidos.

Otro tipo de limitaciones tiene su origen en la protección de la Salud Pública. Por ello se restringen o limitan las informaciones relativas a bebidas alcohólicas, medicamentos, alimentos y cigarrillos.

La protección de la infancia y la juventud. Otra limitación, que tiene su fundamento en la consideración del público al que se dirigen los órganos de información, es la protección de infancia y juventud. La necesidad de una legislación especial para informaciones destinadas a menores tiene razón de ser en la receptibilidad de esta clase de público y en la ausencia de criterio y madurez para discernir los contenidos que se reciben, sobre todo a través de los medios de difusión masiva.

Un último aspecto es el relativo a la tranquilidad pública y la paz internacional. En cuanto al primero, se trata de evitar informaciones que, en razón a su falsedad o deformación, provoquen alteraciones o inquietud entre los ciudadanos: la intención de provocarlas es lo que se castiga. Implica responsabilidad especial de los medios de difusión y en los profesionales de la comunicación, que deben de abstenerse de publicar este tipo de informaciones cuando no estén confirmadas o sean meras suposiciones. También está prohibida la emisión de información que haga propaganda a favor de la guerra, del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitaciones a la violencia o cualquier acción ilegal contra persona o grupo alguno.

Finalmente, otra limitación deriva de la necesidad de garantizar una buena administración de justicia, así como evitar la publicación de hechos escandalosos y la protección de los derechos de defensa, esta ha llevado a limitar el contenido de ciertas informaciones relativas a actuaciones judiciales.

3.- Límites para protección de la persona humana

Bajo, este rubro se comprende la protección de los que, con una terminología poco afortunada, se denominan derechos de la personalidad. Se comprenden entre estos el derecho a la vida privada, a la propia imagen y al honor, protección que se extiende a la familia.

a) La vida privada. El aspecto más interesante se refiere, sin duda, a la protección de la intimidad o vida privada. En principio podemos hablar del derecho a la vida

privacia, como aquel derecho de los individuos, grupos e instituciones de determinar cuando, cómo, y en que medida la información que les concierne puede ser comunicada a otros. En otro concepto, Novoa sostiene que la vida privada esta constituida por aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones de una persona que normalmente están sustraídos al conocimiento de extraños y cuyo conocimiento por éstos pueda turbarlas moralmente por afectar su pudor o recato.

La violación del derecho a la vida privada se produce cuando un sujeto obtiene información sin respetar la exclusivita que corresponde al titular. El problema se plantea al tratar de determinar la frontera entre el ámbito específico del interés particular y lo que, aún teniendo carácter personal, trasciende esta esfera para afectar de una u otra forma el interés general. La tarea se dificulta aún más en los campos donde los aspectos públicos y privados se confunden, en razón a la posición de los individuos que actúan en ámbitos artísticos, políticos, etc.

El conflicto se plantea, entre dos tipos de intereses: el de aquellos que ejercen su derecho a ser informados, y el del individuo que tiene derecho a su propia vida. El principio de solución consiste en que el interés público y social del derecho a la información prevalezca sobre el interés particular del derecho a la vida privada.

Debe advertirse que lo anterior no significa que un ejercicio arbitrario del derecho a la información pueda hacer nugatorio el derecho a la vida privada. Para que la superioridad sea efectiva es necesario que existan dos intereses contrapuestos, lo que supone el ejercicio preciso del derecho a la información. En otras palabras, sólo cuando el derecho a la información se ejerce procurando un respeto a la vida privada y, no obstante, subsista el interés general para conocer hechos, actividades o manifestaciones que corresponden a la esfera privada del individuo, es cuando el derecho a la vida privada puede ser sacrificado.

c) Derecho a la propia imagen. Su limitación implica, en principio, la prohibición de que publique la imagen del individuo sin su consentimiento, excepción hecha de que se trate de personajes públicos.

La última limitación corresponde al respeto del honor y reputación de las personas. Este derecho puede diferenciarse del respeto a la vida privada pues los bienes tutelados son distintos. La limitación a este derecho supone la prohibición de la publicación y emisión de injurias en contra de cualquier persona y por cualquier medio. Su protección está prevista actualmente, en la mayoría de los países, a través del delito de injurias, aunque su regulación se ha hecho sin tomar en cuenta los medios de difusión.

Las limitaciones también inciden sobre las informaciones difamatorias y el correspondiente delito de difamación.

Con relación a los límites del derecho a la información, el Poder Judicial de la Federación estableció que se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la Seguridad Nacional y en el

respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados.

Así mismo, se estableció que el derecho a la información no debe revasar los límites previstos por los artículos 6, 7 y 24 Constitucionales, que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público.

Al respecto, me permito citar las tesis en comento:

No. Registro: 191,967

Tesis aislada

Materia(s):Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P. LX/2000

Página: 74

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS.

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que

protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

Amparo en revisión 3137/98. Bruno F. Villaseñor. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

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

No. Registro: 188,844

Tesis aislada

Materia(s): Civil

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: I.3o.C.244 C

Página: 1309

DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO DEBE REBASAR LOS LÍMITES PREVISTOS POR LOS ARTÍCULOS 6o., 7o. Y 24 CONSTITUCIONALES.

El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6o. otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los gobernantes que sometan dicha manifestación a inquisición judicial o administrativa, salvo que ataquen la moral, los derechos de tercero, provoquen algún delito o perturben el orden público. Así, la manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos públicos individuales fundamentales que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado, y los artículos 7o. y 24 de la propia Carta Fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, porque declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y, el segundo, porque garantiza la libertad de creencias religiosas. Así, el Constituyente Originario al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, reconoció la necesidad de que el hombre pueda y deba, siempre, tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contraríe otras formas de pensamiento; de ahí que sea un derecho oponible al Estado, a toda autoridad y, por ende, es un derecho que por su propia naturaleza debe subsistir en todo régimen de derecho. En efecto, la historia escrita recoge antecedentes de declaraciones sobre las libertades del hombre, y precisa que hasta el siglo XVIII, se pueden citar documentos sobre esa materia. No hay duda histórica sobre dos documentos básicos para las definiciones de derechos

fundamentales del hombre y su garantía frente al Estado. El primero es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa, la cual se mantiene viva y vigente como texto legal por la remisión que hace el preámbulo de la Constitución de Francia de fecha veinticuatro de diciembre de mil setecientos noventa y nueve. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América, de diecisiete de septiembre de mil setecientos ochenta y siete. En la historia constitucional mexicana, que recibe influencia de las ideas políticas y liberales de quienes impulsaron la Revolución Francesa, así como contribuciones de diversas tendencias ideológicas enraizadas en las luchas entre conservadores y liberales que caracterizaron el siglo XIX, tenemos que se hicieron y entraron en vigor diversos cuerpos constitucionales, pero en todos ellos siempre ha aparecido una parte dogmática que reconoce derechos inherentes al hombre, y que ha contenido tanto la libertad de expresión como la libertad de imprenta. Por otra parte, los antecedentes legislativos relacionados con la reforma y adición a la Constitución de mil novecientos diecisiete, en relación al artículo 6o. antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designó, y las discusiones y el proyecto de declaratoria correspondientes, publicados, respectivamente, en los Diarios de los Debates de los días seis, veinte de octubre y primero de diciembre, todos de mil novecientos setenta y siete, ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto a las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de información oportuna, objetiva y plural, por parte de los grandes medios masivos de comunicación. Conforme a la evolución del artículo 6o. constitucional vigente y comparado con lo que al respecto se ha regulado en otros países, se concluye que a lo largo de la historia constitucional, quienes han tenido el depósito de la soberanía popular para legislar, se han preocupado porque existiera una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas, con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, puesto que en ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral, los derechos de tercero, que implica el honor, la dignidad y el derecho a la intimidad de éste, en su familia y decoro; así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho, provocar algún delito o perturbar el orden público. Asimismo, ese derecho del individuo, con la adición al contenido original del artículo 6o., quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos en el arte, la literatura, en las ciencias y en la política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales, y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo 6o., se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre, y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas. Pero correlativamente, esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas. Tales límites son que la opinión no debe atacar la moral,

esto es, las ideas que se exterioricen no deben tender a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; tampoco debe dañar los derechos de tercero, ni incitar a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 8633/99. Marco Antonio Rascón Córdova. 8 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

Una vez que se han expuesto las distintas doctrinas y opiniones con relación a los límites del derecho de acceso a la información pública, resulta necesario exponer los supuestos de excepción previstos en los artículos la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Capítulo Tercero contempla los supuestos de Información reservada y confidencial; el artículo 13 y 14 disponen expresamente:

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

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

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 expedientes 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.

Con relación a lo que prevé el artículo 14 antes citado, en el artículo 36 del Reglamento de la Ley, únicamente encontramos una somera explicación de que es lo que debemos entender por violaciones graves de derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad, al respecto, nos permitimos citar dicho precepto:

“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.”

Por su parte, el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé los supuestos en los que la información es considerada con el carácter de confidencialidad:

“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.”

El 18 de agosto de 2003 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, disposición que prevé, entre otros aspectos, los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, la desclasificarán y generarán, en su caso versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones reservadas o confidenciales.

CAPITULO IV

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

4.1.- Naturaleza Jurídica.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como órgano de la Administración Pública Federal fue creado mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2006, misma que en su artículo 33, dispone expresamente lo siguiente:

“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...”

Por otra parte, el 24 de diciembre de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, instrumento que particulariza y precisa la naturaleza de dicho Instituto en los términos siguientes:

“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 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.”

Con base en los preceptos citados con anterioridad, podemos concluir que la Naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es la de un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Cabe señalar que con el objeto de garantizar su autonomía presupuestaria y administrativa, el Instituto es considerado como una entidad paraestatal de control indirecto no apoyada presupuestariamente.

En relación a la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública existen serias dudas de que la decisión del Poder Ejecutivo de haber creado por decreto al instituto como un organismo descentralizado no sectorizado

corresponda completamente a las características de un “órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” que precisa la Ley. Por otro lado, en términos de eficacia, es claro que como un organismo descentralizado, este Instituto difícilmente podrá desempeñar al interior de la Administración Pública funciones que en los hechos lo colocan en una relación de aparente superioridad jerárquica respecto del resto de entidades y dependencias. Consideramos que un ente de esta naturaleza ha de caracterizarse por la plena autonomía orgánica, por la firmeza política, y la legitimación democrática; características que no coinciden con un organismo que forma parte de la Administración Pública Federal.

4.2.- Estructura Orgánica.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuenta con la siguiente estructura orgánica:

1.- Pleno.

2.- Cinco Comisionados que representan el órgano máximo de Dirección, mismos que son nombrados por el Poder Ejecutivo de la Unión, pudiendo ser objetados dichos nombramientos por la Cámara de Senadores o cuando ésta se encuentre en receso, por la Comisión permanente.

Cabe señalar que los Comisionados sólo pueden ser removidos de sus funciones cuando lleguen a transgredir en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; cuando por actos u omisiones afecten las atribuciones del Instituto o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

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

Adoptan sus decisiones con plena independencia sin estar subordinados a autoridad alguna.

El Instituto es presidido por un Comisionado, quien tiene la representación legal del mismo, dura en su cargo dos años, renovable por una ocasión y es elegido por los Comisionados.

3.- Secretarios de Acuerdos que designa el pleno, quienes se encargan de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos.

4.- Secretaría Ejecutiva.

5.- Direcciones Generales de Administración, de Asuntos Jurídicos, de Atención a la Sociedad, de Capacitación, de Clasificación y Catalogación, de Comunicación Social, de Coordinación y Vigilancia, de Estudios e Investigación, de Informática y Sistemas, de Protección de datos Personales, de vinculación con estados y municipios y de relaciones internacionales.

6.- Personal subalterno de dirección y de apoyo necesarios para el despacho eficaz de sus atribuciones.

7.- Órgano de Control Interno, cuyos Servidores Públicos son designados en los términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ejercen, 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.

Al Titular del Órgano Interno de Control le corresponde la función de Comisario.

8.- Órgano de Vigilancia que tiene las facultades que le otorga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables.

Cabe señalar que las relaciones laborales de los Servidores Públicos del Instituto se rigen por el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus Leyes reglamentarias.

Por otra parte, por lo que se refiere al mecanismo de designación de los comisionados, para algunos, el hecho de que el Senado, y en su caso de la Comisión Permanente, pueda por mayoría objetar los nombramientos del Ejecutivo, supone una abierta inconstitucionalidad de la Ley; puesto que las facultades del senado están delimitadas exhaustivamente por la propia Constitución y no existe en ella supuesto alguno en el que pueda fundamentarse dicha competencia.

4.3.- Objeto y atribuciones.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene por objeto lo siguiente:

- A) Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;**
- B) Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y**
- C) Proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.**

Ahora bien, el artículo 3° del Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, dispone que, 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.

En este sentido, y en términos del lo dispuesto por el artículo 37 de dicha Ley, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental cuenta con las siguientes atribuciones:

“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, 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 demás 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.

CAPITULO V OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

5.1.-Obligaciones de Transparencia.

Antes de citar las fracciones del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, resulta necesario, para efecto de una mejor comprensión, hacer las siguientes precisiones:

Atendiendo a lo que dispone la Ley en su artículo 3 fracción XIV inciso a), de entre los sujetos obligados se encuentra el Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal.

Ahora bien, por información, se entiende la contenida en los documentos que los sujetos obligados, generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier título.

Por otra parte, en términos del artículo que nos ocupa, la información reservada y confidencial no es de carácter público, al respecto, cabe señalar que la información reservada es aquella que se encuentra temporalmente sujeta a algunas de las excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de la Ley, las cuales me permito citar:

“Artículo 13

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona,
o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en

procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.”

“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 expedientes 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.

Quando 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.”

Como información confidencial, se considera, según el artículo 18 de la Ley, la siguiente:

“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.”

En cuanto hace a lo dispuesto por la fracción II del artículo anterior, cabe puntualizar que los datos personales en términos del artículo 3 fracción segunda de la Ley, es aquella “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;

...”

El artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente lo siguiente:

“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;

La estructura orgánica de las Dependencias de la Administración Pública Federal, es decir, de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (cabe señalar que actualmente no existe ninguna figura jurídica administrativa de esta naturaleza, sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aún la contempla) y de la Consejería Jurídica, se encuentra ceñida en sus manuales de organización, los cuales deben contener información sobre dicha estructura orgánica, así como la información correspondiente a las funciones de sus Unidades Administrativas. Dichos manuales deben mantenerse permanentemente actualizados, y los Manuales de Organización General deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, según lo dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, cabe señalar que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, pueden adscribir orgánicamente las Unidades Administrativas establecidas en el Reglamento Interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras Unidades de nivel administrativo

equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

Las facultades o atribuciones de las Unidades Administrativas de las Dependencias de la Administración Pública Federal se encuentran en su Reglamento Interior respectivo, mismo que debe ser expedido por el Presidente de la República, en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así mismo, en términos del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el funcionamiento de las Dependencias, debe estar la información referente a las funciones de las Unidades Administrativas.

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

El Artículo 13 del Reglamento de la Ley dispone que el directorio debe incluir 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.

Los servidores públicos de la Administración Pública Federal que deben estar contemplados en este Directorio, deben ser, en un principio, los que señala el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como: "...los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal..."

En los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mencionan algunos Servidores Públicos de los cuales se auxilian las Dependencias de la Administración Pública Federal para el despacho de los asuntos de su competencia y el ejercicio de sus atribuciones, tales como: secretarios generales, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, subjefes de departamento, oficina, sección y mesa.

Dichos preceptos además disponen de manera general, respectivamente, "...y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales." "...así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables."

Atendiendo a lo anterior, también en los manuales de organización de las Dependencias de la Administración Pública Federal se encuentra la información correspondiente a las plazas que ocupan los servidores públicos en la estructura orgánica de las mismas.

Por otra parte, en el Catalogo General de Puestos del Gobierno Federal 2002, se encuentran las denominaciones de los puestos, así como los niveles que pueden llegar a ocupar los Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones.

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

Con relación a este precepto el artículo 14 del Reglamento de la Ley dispone que las dependencias y entidades deben 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, deben publicar el número total de las plazas y del personal por honorarios, especificando las vacantes por cada unidad administrativa.

El monto de los salarios que reciben los Servidores Públicos de mando por el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, se encuentra establecido en el Acuerdo por el que se expide el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil cinco.

El manual establece las disposiciones para el otorgamiento de las percepciones, prestaciones y demás beneficios que integran el Sistema de Compensación de la Administración Pública Federal.

El artículo 6 dispone expresamente, lo siguiente:

ARTÍCULO 6. El sistema de compensación de los servidores públicos se conforma por los siguientes elementos:

- I. Percepción Ordinaria
- II. Percepción Extraordinaria, y
- III. Prestaciones

Las percepciones ordinarias son las remuneraciones fijas, regulares y permanentes que reciben los servidores públicos por el desempeño de sus funciones y de acuerdo con el grupo, grado y nivel del puesto que ocupan.

Las percepciones extraordinarias son los estímulos, reconocimientos, recompensas, incentivos y pagos equivalentes a los mismos, que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación. Estas no constituyen un ingreso fijo, regular ni permanente, y su otorgamiento se encuentra sujeto a requisitos y condiciones futuras de realización incierta.

Las prestaciones son los beneficios que reciben los servidores públicos, en razón del grupo, grado y nivel al que pertenezcan, en los términos del manual.

Cabe señalar que los puestos que ocupa el personal operativo de la Administración Pública Federal y las personas contratadas para prestar servicios profesionales bajo el régimen de honorarios quedan exceptuados de la aplicación del manual.

En lo que respecta a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, las disposiciones que contempla dicho manual para las Dependencias les resultan aplicables en lo que proceda.

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

El doce de diciembre de dos mil dos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "Lista de las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal, en materia de Acceso a la Información" en la que se contemplan las Unidades Administrativas de las Dependencias y Entidades que fungen como Unidades de Enlace, así como la ubicación física de cada una de ellas.

En cuanto a las direcciones electrónicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal donde pueden recibirse las solicitudes de acceso a la Información Pública, cabe señalar que en términos de los "Lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003, la recepción de dichas solicitudes debe hacerse a través del sistema de solicitudes de información (SISI) el cual debe estar incorporado en los sitios de Internet de manera clara y accesible en el Portal Principal. En efecto, toda vez que las Unidades de Enlace y los Servidores Públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de las dependencias y entidades deberán registrar la recepción, procesar y dar trámite a todas las solicitudes de información a través del SISI, independientemente de que la recepción haya sido física, por correo certificado o mensajería, o medios electrónicos.

Por lo que una solicitud de información puede recibirse de tres formas: recepción por medios electrónicos, recepción por correo o mensajería y recepción física.

La recepción por medios electrónicos se da a través del modulo electrónico del SISI.

La recepción por correo o mensajería es para aquellas solicitudes de información impresas, en escrito libre o formato que se reciban por correo o mensajería en una dependencia o entidad.

La recepción física se refiere a aquellas solicitudes presentadas de manera personal por los interesados o sus representantes en la Unidad de Enlace o en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad que cuente con servicios públicos habilitados.

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

Los programas operativos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal nacen de la Ley de Planeación y del Sistema Nacional de Planeación Democrática, es decir, de la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base a la ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

Por lo que, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal deben conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional de Desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que ésta sea integral y sustentable.

Al respecto, el artículo 27 de la Ley de Planeación, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 27

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.”

VII. Los servicios que ofrecen;

Podemos considerar que las Dependencias de la Administración Pública Federal estrictamente no prestan servicios, si no que auxilian al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones y en el despacho de los asuntos de orden administrativo. El despacho de los asuntos encomendados a cada una de las Secretarías de Estado se encuentra previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, La Entidades de la Administración Pública Paraestatal también auxilian al Poder Ejecutivo Federal en los términos establecidos por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por ejemplo, los organismos descentralizados deben tener por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria deben tener por objeto las áreas prioritarias en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Los fideicomisos públicos que establece la Administración Pública Federal organizados de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria tienen como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias

Los objetivos de las entidades paraestatales deben ajustarse a los programas sectoriales que formulan las coordinadoras de sector y en todo caso deben contemplar: la referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo, los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes y los efectos que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen y los rasgos mas destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrecen. Por lo que, para su desarrollo y operación deben ajustarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas.

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso, de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en y el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

En términos del artículo 69B de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se entiende por trámite "cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado hagan ante una dependencia u organismo

descentralizado, ya sea para cumplir una obligación, obtener un beneficio o servicio o, en general, a fin de que se emita una resolución, así como cualquier documento que dichas personas estén obligadas a conservar, no comprendiéndose aquella documentación o información que solo tenga que presentarse en caso de un requerimiento de una dependencia u organismo descentralizado.”

Ahora bien, en términos del Art. 69-M de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria tiene a su cargo el Registro Federal de Trámites y Servicios, el cual es público. En dicho registro, se encuentran inscritos todos los trámites que aplica cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal frente a los particulares en el ejercicio de sus atribuciones.

Por su parte, el párrafo tercero del artículo 69-N de la Ley en comento dispone que: “Las unidades administrativas que apliquen trámites deberán tener a disposición del público la información que al respecto éste inscrita en el Registro.”

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;

El Artículo 16 del Reglamento de la Ley, señala que dicha información debe ser publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su sitio de Internet.

Asimismo dispone que la periodicidad con que se actualice la información que se publique no podrá ser menor a aquélla 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.

Primeramente, resulta necesario puntualizar que el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la regla general a que se encuentra sujeto el manejo de los recursos públicos:

“Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”

Ahora bien, de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la programación del gasto público federal se basa en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formula el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación comprende en capítulos especiales las previsiones de gasto público que deben realizar las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y las erogaciones previstas para los ramos correspondientes.

Se conforma de los siguientes Títulos: De las asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, del Ejercicio por resultados del Gasto Público y la Disciplina Presupuestaria, Del Federalismo y Desarrollo Regional, De la Información, Transparencia y Evaluación y De las Disposiciones para el siguiente Ejercicio Fiscal.

El artículo 2 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 contempla las siguientes definiciones:

Artículo 2.- Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

VI. Disciplina presupuestaria: la directriz política de gasto que obliga a los Poderes Legislativo y Judicial, entes públicos federales y las dependencias y entidades, a ejercer los recursos en los montos, estructuras y plazos previamente fijados por la programación del Presupuesto que se autoriza, con pleno apego a la normatividad emitida a efecto de evitar desvíos, ampliaciones de gasto no programados, dispendio de recursos o conductas ilícitas en el manejo de los recursos públicos;

VIII. Eficacia en la aplicación de los recursos públicos: lograr en el ejercicio presupuestario el cumplimiento de los objetivos y metas con base en indicadores, en los términos de las disposiciones aplicables;

IX. Eficiencia en el ejercicio del gasto público: al ejercicio del presupuesto en tiempo y forma, en los términos del presente Decreto y el calendario que apruebe la Secretaría;

Con relación al ejercicio por resultados del gasto público y la disciplina presupuestaria, cabe señalar, que las dependencias y entidades deben sujetarse estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados de acuerdo a los programas y metas correspondientes, en los términos de las disposiciones aplicables.

Cabe señalar que las erogaciones previstas en el Decreto de Presupuesto que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse, por lo que las dependencias y las entidades apoyadas presupuestariamente, que por cualquier motivo al término del ejercicio fiscal conserven recursos previstos en el Presupuesto y, en su caso, los rendimientos obtenidos, deben reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.

Así, los titulares de los entes públicos federales y de las dependencias, así como los miembros de los órganos de gobierno y los directores generales o sus equivalentes de las entidades, son responsables de la administración por resultados; y para ello, deben cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos, así como en las demás disposiciones aplicables.

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;

Al respecto, el artículo 17 del Reglamento dispone que la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control en las dependencias y entidades, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben 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.

Por su parte, el artículo 18 del reglamento en comento dispone expresamente lo siguiente:

“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.”

La actual Secretaria de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) tiene a su cargo el despacho de los asuntos relacionados con la inspección en el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Por otra parte, establece las bases generales para la realización de auditorias en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y realiza las auditorias y evaluaciones que se requieran en sustitución o apoyo a sus propios órganos internos de control, ello con la finalidad de promover la eficiencia y eficacia en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

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;

Al respecto el artículo 19 del Reglamento dispone que: 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.

En términos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, los subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en dicho Decreto que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras, proporcionar a los usuarios o consumidores los bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de los de mercado. Asimismo, a los recursos federales que el Gobierno Federal otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, como apoyos económicos sean de carácter recuperable o no.

Ahora bien, de conformidad con el Decreto los programas señalados en el anexo 14 y los que tengan un impacto social deben sujetarse a Reglas de Operación, con el objeto de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos.

En este sentido, las dependencias y entidades son responsables de emitir las reglas de operación o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes en el ejercicio fiscal correspondiente.

Las reglas de operación deberán ser claras y precisas, a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación, así mismo las reglas de operación de los programas destinados a los pueblos indígenas deben ser difundidas ampliamente en sus propias lenguas en los medios de comunicación, especialmente en radio, además deberán ser adecuadas a las circunstancias, condiciones y necesidades de los mismos, que posibiliten la accesibilidad sin discriminación, ni exclusión social.

En esta tesitura, podemos determinar que en las Reglas de Operación de los Programas a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal se encuentran los criterios de acceso a los mismos, según la población objetivo o el sector de la población al que van dirigido. En efecto, toda vez que las Reglas de Operación son el conjunto de suposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.

Al respecto, cabe señalar que el 16 de marzo de 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se expiden los Criterios Generales para Modificaciones a las Reglas de Operación de los Programas Gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las Reglas de Operación

para el Ejercicio Fiscal 2002 (a la fecha no se ha publicado algún otro); como criterios generales se enuncia los siguientes:

“SEGUNDO.- Los criterios generales a que se refiere el Acuerdo primero del presente instrumento son los siguientes:

I. En la elaboración de las reglas de operación de nuevos programas y en las modificaciones a las reglas que se encuentren vigentes, las dependencias deberán apegarse en lo conducente a la estructura que a continuación se indica:

1. Presentación
2. Antecedentes
3. Objetivos
 - 3.1 Generales
 - 3.2 Específicos
4. Lineamientos Generales
 - 4.1 Cobertura
 - 4.2 Población Objetivo
 - 4.3 Características de los Apoyos
 - 4.3.1 Tipo de Apoyo
 - 4.3.2 Monto del Apoyo
 - 4.4 Beneficiarios
 - 4.4.1 Criterios de Selección
 - 4.4.1.1 Elegibilidad (Requisitos y Restricciones)
 - 4.4.1.2 Transparencia (Métodos y Procesos)
 - 4.4.2 Derechos y Obligaciones
 - 4.4.3 Causas de Incumplimiento, Retención, Suspensión de Recursos y, en su caso, Reducción en la Ministración de Recursos
5. Lineamientos Específicos
 - 5.1 Coordinación Institucional
 - 5.1.1 Instancia(s) Ejecutora(s)
 - 5.1.2 Instancia(s) Normativa(s)
 - 5.1.3 Instancia(s) de Control y Vigilancia
6. Mecánica de Operación
 - 6.1 Difusión
 - 6.2 Promoción
 - 6.3 Ejecución
 - 6.3.1 Contraloría Social (participación social)
 - 6.3.2 Acta de Entrega Recepción
 - 6.3.3 Operación y Mantenimiento
7. Informes programático-presupuestarios
 - 7.1 Avances Físicos-Financieros
 - 7.2 Cierre de ejercicio
8. Evaluación
 - 8.1 Interna

- 8.2 Externa
- 9. Indicadores de Resultados
- 10. Seguimiento, Control y Auditoría
 - 10.1 Atribuciones
 - 10.2 Objetivo
 - 10.3 Resultados y Seguimiento
- 11. Quejas y Denuncias
 - 11.1 Mecanismo, Instancias y Canales”

Cabe señalar que para el caso de programas de subsidios las reglas de operación que emitan las dependencias, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector, deberán sujetarse a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

En los demás casos, las dependencias deben prever criterios que aseguren transparencia en su distribución, aplicación y comprobación;

Por lo que respecta a los padrones de beneficiarios de los programas sociales, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación dispone expresamente lo siguiente:

“ARTÍCULO 53. Las dependencias y entidades que tengan a su cargo los programas señalados en el Anexo 14 de este Decreto, deberán observar las siguientes disposiciones para fomentar la transparencia de dichos programas:

II. Los programas que contengan padrones de beneficiarios, deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población; y en el caso de personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes;

IV. La Secretaría de Desarrollo Social en el caso del Programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., actualizará permanentemente los padrones y publicará en el Diario Oficial de la Federación durante el primer bimestre del ejercicio fiscal, el número de beneficiarios por entidad federativa y municipio, y
...”

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

En términos del artículo 20 del Reglamento, la información a que se refiere esta fracción debe 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.

Al respecto, consideramos importante determinar lo que es una concesión, un permiso y una autorización.

Para **Andrés Serra Rojas** la concesión es “un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”

El profesor **Narciso Sánchez Gómez** conceptúa a la concesión administrativa, como un acto jurídico de derecho público, por medio del cual la administración pública en uso de sus atribuciones legales, faculta a un particular (persona física o moral) para prestar un servicio público o para explotar y aprovechar bienes del dominio del Estado por causas de orden público e interés general.”

Para **Miguel Acosta Romero** “la concesión es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señala la ley; y para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites que señala la ley.”

Alfonso Nava Negrete afirma que “la concesión administrativa, es el acto administrativo a través del cual la Administración Pública concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público”

A su vez, **Gabino Fraga** define a la concesión administrativa como “el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación o aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.”

Cabe señalar que la dependencia o la entidad de la Administración Pública Federal que faculta a través de la concesión a el particular o a la persona moral para prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio del estado, debe necesariamente contar con la atribución expresa en términos de la ley para la realización de dicho acto, teniendo presente ante todo la satisfacción del interés público.

Narciso Sánchez Gómez define a los permisos como “el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo, o para cumplir una función específica el interesado o la persona que adquiere el permiso, acto que puede ser público o privado.”

“La autorización es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta o para ejercitar un derecho o función.”

“...en los permisos y autorizaciones encontramos la esencia de un acto jurídico administrativo, por el cual un particular adquiere la potestad para ejercitar un derecho, cumplir una función, de conformidad con las leyes y reglamentos conducentes.”

Miguel Acosta Romero señala que gramaticalmente la “Licencia es la facultad que otorga el poder público para hacer algo”. “Permiso, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo”

“Autorización, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.”

Como puede apreciarse, estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1. Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta.
- 2.- Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, el permiso de importación, etc.
- 3.- Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos, con o sin goce de sueldo.

Como diferencias de los permisos, licencias y autorizaciones con la concesión, podemos señalar los siguientes:

Se señala que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio esta sujeto a modalidades y limitaciones que a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo y aún hay autores que hablan de estética urbana, en este aspecto.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate ni de reversión.

En el régimen de concesión, el solicitante de la concesión no tiene ningún derecho preestablecido, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión.

El régimen de las licencias, permisos y autorizaciones generalmente no está sujeto a un plazo forzoso; las licencias por lo regular son indefinidas en su duración o de plazos largos.

Podemos señalar, de manera enunciativa y no limitativa, como requisitos de los permisos y autorizaciones los siguientes:

a) Con su expedición la administración pública reconoce, respeta y protege un derecho preexistente del particular, que puede equipararse a una garantía individual.

b) La solicitud de cualquiera de esos actos administrativos y el ejercicio de los derechos respectivos se encuentra condicionado al cumplimiento de diversos requisitos legales.

c) Se trata de actos que controlan o restringen el ejercicio de la libertad bajo el visto bueno y autorización del Estado, porque en caso contrario pueden desembocar en libertinaje u ocasionar daños y perjuicios al interés colectivo.

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;

De conformidad con el artículo 21 del Reglamento de la Ley, en esta información debe detallarse, 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.

Esta fracción se refiere a las contrataciones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con base en la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, y con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, con adiciones y reformas del 7 de julio de 2005.

Toda la información a que se refieren los incisos anteriores, debe estar estipulada en los contratos celebrados según sea el caso.

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

En términos del artículo 23 del Reglamento de la Ley, esta información debe incluir el marco normativo aplicable a la gestión de las dependencias o entidades, incluyendo las disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto.

En este rubro debe hacerse pública toda aquella normatividad que regula la actividad, funciones, atribuciones y competencia de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

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

Esta disposición contempla todos los informes que en términos de la normatividad aplicable generan los sujetos obligados; al respecto, cabe señalar que el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias deben dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Cabe señalar que esta obligación es extensiva a los Directores de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Por otra parte, el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la obligación al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del País; ahora bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada, en términos del artículo 31 fracción XX de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación de dicho informe, e integrar la documentación correspondiente.

Con relación al informe de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, resulta necesario puntualizar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de formular dicha cuenta.

Se ha hecho mención de los principales informes que los titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal y los titulares de los Organismos Descentralizados y de las Entidades de Participación Estatal Mayoritaria elaboran con motivo de la gestión administrativa.

Sin embargo, cabe puntualizar que otra disposición como el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, prevé la obligación a cargo de las Dependencias de la Administración Pública Federal de informar trimestralmente al Poder Legislativo de la Unión sobre el ejercicio y control de los recursos. Además, señala que dicha información es de acceso público en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De conformidad con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República establece los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; al respecto, me permito citar dicho precepto:

“Art. 26

...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.”

De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Planeación, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con la finalidad de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas a cargo del Gobierno Federal.

“Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de

los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participaran como órgano de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocaran. Así mismo, participaran en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.”

“Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional de desarrollo.”

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, dispone que “...para garantizar el carácter democrático de la planeación nacional, se realizó en todo el país un amplio programa de consulta popular con los diversos grupos de la sociedad, los tres órdenes de gobierno y la población en general, por medio del cual se recogieron sus demandas y propuestas mediante reuniones de opinión ciudadana o la participación vía correo directo e incluso a través de medios de comunicación electrónica...”

Así mismo señala en su artículo cuarto que “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación con los distintos órdenes de gobierno y la concertación con los diversos grupos sociales y de los particulares, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los diversos grupos sociales y de los particulares.

Por ello, la presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. En este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006.

Aunque la fase de participación ciudadana para estructurar el Plan ha finalizado, el diálogo con la sociedad apenas comienza. Se establecerán mecanismos para que en el marco del Sistema Nacional de Planeación Participativa se realice el seguimiento del cumplimiento y la actualización del Plan, obligando al gobierno a permanecer atento a la opinión ciudadana.

Así pues, este Plan y la participación social que implicó constituyen una invitación a fortalecer el papel de los ciudadanos en la conducción del país, quienes al recibir información y encontrar espacios para la expresión, puedan conocer y evaluar los compromisos que los funcionarios establecen con la sociedad, con lo que tendrán una nueva forma de relacionarse con su gobierno: más responsable, más crítica, más participativa, más comprometida.

La construcción de un proyecto de futuro común requiere la participación de todos, por lo que el Plan es, también, una invitación a las agrupaciones políticas, a las organizaciones de la sociedad, a los productores del campo, a los profesores, obreros, empresarios, intelectuales, ciudadanas y ciudadanos en general a que, de manera unida, luchemos en un solo frente para construir un mejor país.”

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.”

5.2.-Modalidades para el cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia.

El artículo 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente lo siguiente:

“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.”

Al respecto, de conformidad con el artículo 8 del Reglamento, las Unidades de Enlace de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, son las responsables de poner a disposición del público la información señalada en el artículo 7 de la Ley.

Por otra parte, "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", el mismo sitio debe contener las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de las Unidades de Enlace, de los servidores públicos habilitados y del responsable del sitio mencionado.

Así mismo, la información debe presentarse de manera clara y completa, de forma tal que asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

El artículo en comento dispone, por último que: "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."

Por su parte, el artículo 9 del Reglamento de la Ley señala que "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."

De los preceptos citados con anterioridad, se desprenden obligaciones muy importantes a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tales como el hecho de que la información a que alude el artículo 7 de la Ley deba estar a disposición del público en medios remotos o locales de comunicación electrónica, es decir, en equipos de cómputo, de tal forma que la información pueda obtenerse de manera directa y en impresiones.

Así mismo, que el sitio de Internet debe ser de acceso público y general, la información debe estar en un sitio visible desde el portal principal de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal con la fecha de actualización. Además, deben contar con un vínculo al sitio de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal.

El mismo sitio debe contener las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de las Unidades de Enlace, de los servidores públicos habilitados y de los responsables del sitio mencionado.

Cabe señalar que en términos del artículo 10 del Reglamento las Dependencias y Entidades tienen la obligación de actualizar la información señalada en el artículo 7 de la Ley al menos cada tres meses, debiendo permanecer dicha información en el sitio de Internet al menos durante el periodo de su vigencia.

Los titulares de las Unidades Administrativas son los responsables de proporcionar a las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades las modificaciones que correspondan a la información prevista en el artículo 7 de la ley.

5.3.- Publicidad y Transparencia de Anteproyectos de Disposiciones Jurídicas Administrativas.

El artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 10

Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica 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 del 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 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.

El artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que “Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, y circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

Toda vez que dicha disposición se refiere a que las dependencias y entidades de la administración pública federal deben hacer públicos los anteproyectos de leyes

y disposiciones administrativas de carácter general a que hace referencia el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al respecto, resulta importante puntualizar que dichos anteproyectos necesariamente deben contar con el dictamen que emite la Comisión Federal de Mejora Regulatoria respecto de la manifestación de impacto regulatorio, ya sea que el proyecto se haya sometido por la manifestación ordinaria o por la de exención de no costos.

Lo anterior, no únicamente por la obligatoriedad que tienen las dependencias y entidades de observar lo dispuesto por el artículo 69H de la Ley en comento, si no que, se considera que la población en general, debe tener la certeza de que dicho anteproyecto no carece de formalidad y que efectivamente va a ser objeto de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto a la salvedad que contempla dicho precepto respecto de que si la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a su juicio determinan que la publicación de dichos anteproyectos puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los mismos no deben hacerse públicos; al respecto, cabe señalar que en cuanto hace al primer supuesto la determinación es ampliamente discrecional, no así el segundo supuesto, ya que lo ciñe a la aplicación de la Ley de Transparencia que nos ocupa.

5.4.- Transparencia de los Recursos Públicos.

El artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente lo siguiente:

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.

“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.”

Este precepto normativo dispone una obligación muy importante a cargo de la Administración Pública Federal, cuyo actor principal son los “recursos públicos.” Primeramente, resulta necesario destacar que el Estado, en específico la Administración Pública Federal, debe cumplir con determinados fines y

responsabilidades frente a la sociedad, y para ello requiere de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

Podemos señalar que en un sentido amplio, los recursos comprenden el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia.

Por otra parte, los **recursos presupuestarios** son las asignaciones para un periodo determinado consignadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, destinadas al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales y en los programas especiales.

Ahora bien, al hablar de los recursos públicos necesariamente tenemos que ubicarnos en el terreno de las "Finanzas Públicas del Estado". En este orden de ideas, cabe señalar que la actividad financiera puede verse desde dos ámbitos, el público y el privado; en el primer caso estamos en presencia del manejo de los ingresos y gastos sociales que realiza el Estado, lo cual nos permite conocer las diversas vías por medio de las cuales el sector público se allega recursos pecuniarios; el otro lado va enfocado a cubrir el gasto público con el fin de hacer realidad las atribuciones del Estado, como son la atención de la educación pública, la seguridad social, la defensa nacional, la salubridad y seguridad pública, la administración de justicia, la construcción de obras públicas y diversos servicios de interés social que deben estar contemplados en los presupuestos de egresos respectivos que año con año se expiden para la federación, entidades federativas y municipios.

Por otra parte, las finanzas privadas son aquellas que tienden a satisfacer las necesidades de los particulares, y para ese efecto también existe un rubro de ingresos y otro de egresos, y sus objetivos pueden ser personales, familiares, empresariales, con fines de lucro o simplemente enfocados a la obtención de recursos para su vida o la atención de sus necesidades primordiales de alimentación, vestido, habitación, recreativas, de atención médica, etc.

Así, la ciencia de las finanzas públicas comprende dos partes fundamentales: una que se refiere a las reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado, y otra que se refiere a la aplicación correcta, por parte de la misma, de sus ingresos.

Expuesto lo anterior, y toda vez que la disposición que nos ocupa se refiere al acto de entregar, por cualquier motivo, recursos públicos a las personas; resulta necesario precisar que el ejercicio y control del gasto público federal, se encuentra regulado por las siguientes disposiciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad v Gasto Público Federal.

- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Planeación.
- Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, para efecto de no redundar sobre la disciplina presupuestaria, es decir, sobre el manejo de los recursos públicos de la Administración Pública Federal, téngase por reproducido lo expuesto en la fracción IX del artículo 7, el cual ha sido objeto de estudio en páginas anteriores.

5.5.- Propuestas de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

5.5.1.- Artículo 7 fracciones IV, XIII, XIV.

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

En el análisis concerniente a esta fracción expuesto en el capítulo anterior, se indico que el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha treinta y uno de marzo de dos mil cinco, no regula o contempla lo concerniente a las percepciones y prestaciones de los puestos que ocupa el personal operativo de la Administración Pública Federal y las personas contratadas para prestar Servicios Profesionales bajo el Régimen de Honorarios.

Dada la importancia de lo anterior, antes de exponer la propuesta de reforma a esta fracción, se considera pertinente advertir el siguiente punto de vista u opinión:

- El Catalogo General de Puestos del Gobierno Federal 2002 vigente, contempla a los servidores públicos operativos, a los de enlace y a los de mando y homólogos, en el orden de grupo, rama y puesto correspondiente. De lo que se colige que necesariamente los servidores públicos de nivel operativo de la Administración Pública Federal están sujetos a un régimen de percepciones, independientemente del nivel que tienen o guardan en la estructura administrativa ocupacional u organizacional, y aunque estos no estén previstos en el "Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal",

- En cuanto hace al personal contratado para prestar servicios profesionales bajo el régimen de honorarios, cabe destacar que independientemente de la relación jurídica que guardan con las Dependencias de la Administración Pública Federal distinta a la de una relación laboral regulada por La ley Federal del Trabajo o por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sus servicios son pagados con base al contrato respectivo y con cargo a la partida presupuestal prevista en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal correspondiente.

Con relación a lo anterior, cabe señalar que el artículo 14 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone la obligación a cargo de las Dependencias de 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, además de prever la obligación de publicar el número total de las plazas y del personal por honorarios, especificando las vacantes por cada unidad administrativa.

No obstante que dicho precepto señale de que personal es del que debe hacerse pública la información referente a las prestaciones, como es el caso del personal de base, de confianza y del contratado por honorarios, consideramos que no es suficiente esta referencia que se hace de forma tan general, ya que, para que las Dependencias de la Administración Pública Federal en su calidad de sujetos obligados difundan de manera completa, veraz y oportuna la información a que alude la fracción IV que nos ocupa (de tal forma que se cumplan los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como son el de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el ejercicio y control del gasto público), resulta necesario que se haga mención específica en dicha fracción de la denominación de los servidores públicos atendiendo al nivel que tienen o guardan en la estructura administrativa ocupacional u organizacional.

Por las razones expuestas con anterioridad, se propone la reforma a la fracción que nos ocupa, en los términos siguientes:

“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:

...

IV. La remuneración mensual por puesto de los servidores públicos de nivel operativo, enlace, de mando, homólogos y del personal contratado para prestar servicios profesionales bajo el régimen de honorarios, incluyendo, según sea el caso, el sistema de compensación garantizada.

...”

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;

De conformidad con el artículo 21 del Reglamento de la Ley, en esta información debe detallarse, 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.

Toda la información a que se refieren los incisos anteriores, debe estar estipulada en los contratos celebrados según sea el caso.

Al respecto, cabe señalar que, aunque el reglamento disponga que se deba detallar el procedimiento de contratación, esto no es suficiente, ya que en nuestra opinión no basta con que se haga mención de cual fue el procedimiento por medio del cual se adjudicaron las adquisiciones de los bienes, los arrendamientos o la prestación de los servicios, si no que también resulta necesario que se ponga a disposición de la sociedad la información referente a la conducción de cada uno los procedimientos de contratación, es decir, la asentada en las actas circunstanciadas de cada unos de los actos que se llevaron a cabo en los procedimientos de licitación pública y en los de invitación a cuando menos tres personas previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a saber: el acto de la junta de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de propuestas técnicas y económicas y el acto del fallo.

Lo anterior, permitiría a la sociedad contar con mayor información para estar en condiciones de advertir y juzgar si las Dependencias de la Administración Pública Federal realizaron los procedimientos de contratación correspondientes, con estricto apego a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

De igual forma, contribuiría a que se cumplieran cabalmente unos de los primordiales objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como lo son: el de transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan las Dependencias de la Administración Pública Federal y el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de estas; logrando con ello, una mayor transparencia en el ejercicio y control del gasto público destinado a las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

El artículo 23 del reglamento de la Ley dispone que esta información debe incluir el marco normativo aplicable a la gestión de las dependencias o entidades, incluyendo las disposiciones que regulan el ejercicio y control del gasto.

Ahora bien, la obligación a cargo de la Dependencias de la Administración Pública Federal prevista en esta fracción es imprecisa al pretender englobar todas las disposiciones que norman la gestión de la Administración Pública en sólo tres palabras: "marco normativo aplicable", dejando un margen de discrecionalidad que en la práctica se presta para que los sujetos obligados omitan difundir disposiciones jurídicas que norman su gestión, como es el caso de las que no son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Consideramos conveniente puntualizar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone en su artículo cuarto que *"Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, y circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos."*

De lo anterior se colige que las Dependencias de la Administración Pública Federal deben publicar en el Diario Oficial de la Federación los actos administrativos de carácter general (que en nuestra opinión no son más que las disposiciones jurídicas o administrativas que regulan la ejecución del despacho de los asuntos a su cargo) para que produzcan efectos jurídicos.

Sin embargo, en algunas ocasiones las disposiciones jurídicas que regulan la gestión o el quehacer de los sujetos obligados no son publicadas en el Diario

Oficial de la Federación para su difusión, tal es el caso de las disposiciones de carácter administrativo que emiten internamente los servidores públicos en las Dependencias de la Administración Pública Federal. Como algunos ejemplos podemos hacer referencia a los oficios, criterios, circulares y lineamientos.

Por las razones expuestas, y considerando la omisión que se da en algunos casos en las Dependencias de la Administración Pública Federal de publicar en el Diario Oficial de la Federación los actos jurídicos de carácter general a que se refiere el artículo cuatro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, opinamos que la fracción que nos ocupa debe ser reformada, de tal forma que se especifiquen de manera clara y precisa las disposiciones jurídicas y administrativas que deben difundir las Dependencias de la Administración Pública Federal, contemplando, en todo caso, todas aquellas que norman su esfera de competencia en el despacho de los asuntos a su cargo, de tal forma que no se omita hacer mención a ninguna.

En esta tesitura, con la propuesta de reforma, la fracción que nos ocupa quedaría como a continuación se cita:

“XIV. Las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables a cada sujeto obligado, tales como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, además de las disposiciones jurídicas y administrativas publicadas en el Diario Oficial de la Federación.”

Con lo anterior, la sociedad tendría mayor conocimiento de la normatividad que regula la gestión de las Dependencias de la Administración Pública Federal y, de igual forma, contaría con mayores elementos para vigilar y valorar el quehacer de la Administración Pública Federal Centralizada.

5.6.- Propuesta de reforma a los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

5.6.1- Lineamiento Trigésimo Sexto.

Trigésimo Sexto.- Sin perjuicio de las excepciones establecidas en la Ley, el Reglamento y los presentes Lineamientos, los particulares podrán entregar a las dependencias y entidades con carácter de confidencial, aquella información a que se refiere la fracción I del artículo 18 de la Ley y de la cual sean titulares, entre otra:

I. La relativa al patrimonio de una persona moral;

II. La que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo relativos a una persona, que pudiera ser útil para un competidor por ejemplo, la relativa a detalles sobre el manejo del negocio del titular, sobre su proceso de toma de decisiones o información que pudiera afectar sus negociaciones, acuerdos de los órganos de administración, políticas de dividendos y sus modificaciones o actas de asamblea, y

III. Aquella cuya difusión esté prohibida por una cláusula o convenio de confidencialidad.

El lineamiento que nos ocupa señala de manera enunciativa y no limitativa algunos supuestos de aquella información que los particulares pueden entregar con el carácter de confidencial a los sujetos obligados, en el caso que nos ocupa, a las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Al respecto, el artículo 18 de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su fracción I, dispone expresamente lo siguiente:

“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

...”

Por su parte, el artículo 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental, dispone expresamente lo siguiente:

“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.”

De los artículos citados con anterioridad, podemos determinar que, cuando los particulares entreguen información a las Dependencias de la Administración Pública Federal pueden solicitar que la misma sea considerada como confidencial, y por ende, que se le de el tratamiento correspondiente.

Al respecto, cabe aclarar que tal derecho es limitativo, ya que si los particulares entregan información con ese carácter a las Dependencias de la Administración

Pública Federal, necesariamente deben tener el derecho a reservarse dicha información de conformidad con las disposiciones aplicables. Consideramos que debe ser así, por que de lo contrario, las Dependencias estarían limitando el acceso a información que, perteneciendo a un particular, pudiera ser de interés general y por ende, susceptible de ser difundida a la población.

Sin embargo, consideramos que el lineamiento que nos ocupa debe ser reformado, ya que si bien es cierto el artículo 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental limita el derecho que tienen los particulares de reservarse determinada información al señalar que *“...siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables...”*, en materia de aplicación de recursos públicos otorgados por el estado a determinados sectores de la sociedad por medio de programas sociales, no existe disposición específica aplicable que les confiera el derecho de reservarse dicha información.

En esta tesitura, las personas no podrán entregar a las Dependencias de la Administración Pública Federal, con el carácter de confidencial, aquella información que comprenda hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo que se haya generado con motivo de la aplicación de recursos públicos provenientes de programas sociales, y de la cual sean titulares.

En razón de lo anterior, y con el ánimo de que las Dependencias de la Administración Pública Federal no se encuentren limitadas por lo previsto en el lineamiento trigésimo sexto al observar lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como es el caso de hacer pública aquella información relativa al uso y destino de los recursos públicos que entregan a las personas (en específico, las beneficiarias de los programas sociales), sugerimos la siguiente propuesta de modificación al referido lineamiento:

“Trigésimo Sexto.- Sin perjuicio de las excepciones establecidas en la Ley, el Reglamento y los presentes Lineamientos, y a excepción de aquella información que se haya generado con motivo de la aplicación de recursos públicos provenientes de programas sociales, los particulares podrán entregar a las dependencias y entidades con carácter de confidencial, aquella información a que se refiere la fracción I del artículo 18 de la Ley, y de la cual sean titulares, entre otra:

...”

5.7.- Propuesta de Adiciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

5.7.1- Artículo 63.

Con fecha tres de septiembre de dos mil tres, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, emitió los ***“Criterios de verificación y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.”***

Con base en dichos criterios, el Instituto pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 37 fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que dicho artículo, dispone expresamente lo siguiente:

“Artículo 37.- El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

...

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;

...”

En este orden de ideas, el IFAI desarrollo un sistema que permite evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia (establecidas en el artículo 7 de la Ley y en los artículos 8 al 23 de su Reglamento) y presentar sus resultados en forma comparativa.

La medición pondera la información requerida en cada una de las fracciones del Artículo 7 de la Ley. Para facilitar su comprensión, la información requerida por las distintas fracciones de dicho artículo ha sido clasificada en distintos apartados.

Adicionalmente define un apartado específico para evaluar lo establecido en el artículo 8, fracción II del Reglamento de la Ley, el cual exige que debe existir un vínculo visible que conecte el portal principal de las dependencias y entidades en el sitio de Internet que contiene la información señalada en las obligaciones de transparencia. También se requiere la fecha de la última actualización de la información y que existan vínculos de acceso a los portales del IFAI y del Sistema de Solicitudes de Información (SIS).

Al final del documento se encuentran el anexo técnico en el cual se detallan los criterios específicos para la evaluación de cada fracción contenida en el artículo 7.

Los criterios son una guía para que las dependencias y entidades tengan conocimiento de la metodología de evaluación de las obligaciones de transparencia. Con esto el IFAI busca promover la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad del acceso a la información.

La información requerida por las obligaciones de transparencia se agrupa en seis apartados: las finanzas de las dependencias y entidades, el marco que las regula, la toma de decisiones en el gobierno federal, la relación que guardan las dependencias y entidades con la sociedad y la organización interna de éstas. Además de considerar estos asuntos, materia de las fracciones del artículo 7 de la Ley, se tomo en cuenta la accesibilidad a la información así como la facilidad a su comprensión.

El apartado financiero integra los temas relacionados con la forma en que las dependencias y entidades ejercen los recursos públicos que le fueron asignados: remuneración de los servidores públicos, presupuesto asignado y su ejercicio, auditorías, subsidios y contrataciones. La transparencia en el ejercicio de los recursos públicos es una de las mayores exigencias de la sociedad dado que la estructura del gobierno se mantiene gracias a las contribuciones de los ciudadanos. Las fracciones del artículo 7 de la Ley que integran el apartado financiero son: IV, IX, X, XI y XIII.

Las fracciones XI y XIII tienen una ponderación alta debido a la importancia que tiene el hacer pública la información relacionada con los subsidios y contratos. También la fracción IV recibe un peso considerable debido a la publicación de las remuneraciones de los servidores públicos de la Administración Pública Federal es una exigencia de la sociedad. Por su parte, la fracción X recibe menos puntuación que las anteriores porque no contempla la publicación de estados financieros. Asimismo, la fracción IX tiene una ponderación muy baja porque la publicación del presupuesto de egresos es una práctica que se inicio antes de la entrada en vigor de la ley.

El apartado regulatorio es el segundo en importancia ya que involucra información fundamental para asegurar la transparencia en el otorgamiento de concesiones, permisos, autorizaciones y el conocimiento del marco normativo que regula la actuación de las dependencias y entidades. El apartado regulatorio comprende las fracciones XII y XIV del artículo 7 de la Ley.

La fracción XII es la que recibe la ponderación más alta de todas las fracciones. Esta contiene información fundamental para vigilar que las concesiones, permisos y autorizaciones que se otorgan para el aprovechamiento de los recursos de la nación se realicen conforme a la normatividad en la materia. A esta fracción se le asigno un valor alto porque este tipo de información es cuantiosa y proviene de fuentes diversas. Por otro lado la fracción XIV obtiene una baja ponderación debido a que la publicación de la normatividad que regula a la Administración Pública Federal es una obligación que precede a la entrada en vigor de la Ley.

El apartado sobre toma de decisiones considera temas relacionados con las metas y objetivos que deben alcanzar las dependencias y entidades. El avance en la consecución de las metas y objetivos puede observarse en el programa operativo anual y el informe del *Avance Físico Financiero* del presupuesto ejercido. La importancia de este apartado radica en que a partir del acceso a esta información, los particulares pueden así conocer hacia donde se dirigen las políticas públicas

del gobierno y evaluar sus logros. Este apartado comprende a las fracciones VI y XV de las obligaciones de transparencia.

La ponderación de la fracción VI es alta ya que la publicación de información que señale el qué, cuándo, cómo y por qué se utilizan los recursos públicos asignados a una dependencia o entidad es fundamental para evaluar la gestión de un buen gobierno. Por su parte, la fracción XV, no resulta tan significativa porque la obligación de publicar esta información precede a la entrada en vigor de la Ley.

El apartado sobre la relación con la sociedad abraza información referente a los vínculos que establece el gobierno para tener un acercamiento con los ciudadanos y prestarles un mejor servicio. Su importancia radica, por un lado, en la necesidad de que el ciudadano pueda involucrarse más en los asuntos del gobierno y, por otro, en el compromiso de la Administración Pública Federal de ofrecer más y mejores servicios. Las fracciones III, V, VII, VIII y XVI son las que integran este rubro. El criterio para la asignación del puntaje es la accesibilidad tanto a la información como a los servicios que ofrece la Administración Pública Federal.

El apartado sobre la organización interna de la dependencia o la entidad se conforma por la información referente a la organización de las dependencias y entidades y las facultades que tienen las distintas unidades administrativas. La relevancia de este apartado radica en que su información permite conocer con mayor detalle el número de plazas asignadas a cada dependencia, definiendo los niveles jerárquicos a los que obedecen, así como también las funciones atribuibles a cada uno de los puestos. Este apartado comprende lo establecido en las fracciones I y II de la Ley.

En el apartado de información básica, además de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, se califica la facilidad de acceso a la información. Inicialmente se revisa si existe un vínculo visible que conecte el portal principal de cada una de las dependencias o entidades al sitio que contenga dicha información. También se revisa que se incluya la fecha de la última actualización, así como la existencia de vínculos de acceso al portal del IFAI y al SISI.

La relevancia de este apartado radica en el hecho de que garantiza el acceso a la información señalada en las obligaciones de transparencia. También garantiza la facilidad de acceso a otro tipo de información pública en posesión de la Administración Pública Federal dada la obligación de incluir vínculos con los sitios del SISI y del IFAI.

La ponderación de este apartado es significativa debido a que la existencia de los vínculos arriba mencionados es primordial para garantizar el acceso a la información. Si una dependencia o entidad no cumpliera con alguno de los criterios establecidos en este apartado, no obtendrá la puntuación correspondiente y, además, le será descontado un determinado puntaje por la omisión de cada criterio.

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;

Una vez que se han expuesto los criterios con base en los cuales el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública evalúa el grado de cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia a cargo de las Dependencias de la Administración Pública Federal, resulta necesario puntualizar que como resultados de la evaluación únicamente se arrojan porcentajes de cumplimiento, por lo que, en caso de que alguna Dependencia no llegara a cumplir con el porcentaje requerido en dichos criterios, su omisión no traería como consecuencia la imposición de sanciones por parte del Instituto, si no que únicamente algunas recomendaciones.

Ahora bien, en el Título Cuarto "Responsabilidades y Sanciones" de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encuentra el artículo 63, mismo que contempla las causas de responsabilidad administrativa en las que pueden incurrir los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones previstas en la misma.

A continuación, nos permitimos citar el artículo en comento:

"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
- 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.

Podemos determinar que dicho artículo ciñe de manera general el incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley a determinados supuestos en los que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa.

Sin embargo, consideramos que para el caso en que los servidores públicos llegaren a incumplir con las Obligaciones de Transparencia previstas en el Capítulo II de la Ley, dicha acción u omisión no encuadraría en ninguna de las causas de responsabilidad administrativa que se enuncian en el artículo aludido.

Ello es así, toda vez que las fracciones del artículo 63, primordialmente de la III a la VII, tienden a sancionar la conducta de los servidores públicos para aquellos casos en los que nieguen el acceso a la información que no se coloque en ninguno de los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en la Ley, o en su caso, que difundan o entreguen información que cumple con los requisitos de reserva o confidencialidad.

Así mismo, sancionan la conducta de los servidores públicos cuando entreguen de manera incompleta información solicitada por los particulares o que no proporcionen la misma cuando así lo determinen los Comités de Información de las Dependencias de la Administración Pública Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental o el Poder Judicial de la Federación, según sea el caso.

De todo lo expuesto con anterioridad, podemos advertir que ni los Criterios emitidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal, ni el Título Cuarto "Responsabilidades y Sanciones" de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contemplan como causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de las Obligaciones de Transparencia, por lo que, en este sentido y con la finalidad de que exista un supuesto con base al cual a los servidores públicos de las Dependencias de la Administración Pública Gubernamental puedan ser sujetos de responsabilidad administrativa por la inobservancia del Capítulo II "Obligaciones de Transparencia" de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se propone la siguiente adición al artículo 63 de la Ley en comento, en los términos siguientes:

“Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

...

VIII. La falta o indebido cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

CONCLUSIONES

- El derecho a la información nace, en su sentido mas amplio, en el artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, y comprende tres conductas: la de recibir, la de investigar y la de difundir información.
- La introducción del derecho a la información en México nace con la llamada “Reforma Política” de 1977 del entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, dicha reforma se baso en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal de la sociedad, de tal forma que el derecho a la información fue concebido como un problema fundamentalmente político y social.
- El marco en el que se reformó al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el de la “Reforma Política”, con la adición de diez palabras en la parte final: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado.” La finalidad inmediata de dicha adición fue la de facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, bajo la garantía de Estado, aunque realmente lo que se consagro fue una garantía individual.
- Las normas básicas de acción gubernamental previstas en El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que convergen con el derecho a la información son las de “governabilidad democrática”, “transparencia” y “rendición de cuentas”; ya que contemplan, entre otras cosas, facilitar el acceso a la información de fuentes oficiales conforme al marco normativo respectivo; informar de manera transparente y oportuna a la ciudadanía sobre la gestión de la Administración Pública Federal y lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar la corrupción.
- El fenómeno inédito de movilización de opinión pública, conformado por importantes y reconocidos actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales y periodistas, conocido como el “Grupo Oaxaca”, fue la causa o factor fundamental que influyó de manera determinante para que el Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quesada cumpliera con el compromiso de instrumentar las normas básicas de acción plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, primordialmente las referentes a la “governabilidad democrática”, “transparencia” y “rendición de cuentas”.
- Sin la iniciativa, la participación y el esfuerzo del “Grupo Oaxaca”, difícilmente en México se hubiera logrado la reglamentación del derecho de acceso a la información pública previsto en el último párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

- El principio de publicidad previsto en La “Ley número 6 que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones (de Panamá)”, se asemeja a la regulación de las “Obligaciones de Transparencia” previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que con base a dicho principio las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas que en dicha Ley se enuncian.
- La Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública de Perú, dispone que en la publicación de los portales de las dependencias publicas debe difundirse, a través de Internet, la información referente a las actividades oficiales que desarrollaran o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, supuesto que no se contempla en las “Obligaciones de Transparencia” previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental.
- El derecho a la información es un derecho subjetivo publico de interés publico y social. Es un derecho subjetivo publico porque existen cuerpos normativos que lo contemplan, tal es el caso de la Declaración de los Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos; y es de interés publico y social, por que tal derecho faculta, en un principio, a todos los miembros de la sociedad a realizar las conductas permitidas de difundir, investigar y recibir información.
- El objeto del derecho de la información, es el derecho a la información que comprende tres facultades esenciales: la de recibir, la de investigar y la de difundir informaciones.
- La facultad de recibir información, como derecho a la noticia, exige como condiciones la realidad, la verdad sobre hechos de trascendencia pública y los datos o acontecimientos privados con trascendencia pública; y que la información sea completa y asequible por igual a todos.
- La facultad de investigar comprende el acceso a las diversas fuentes de información y de opinión que puedan darse, comprende el derecho del ciudadano y el deber de los que manejan las fuentes de información.
- La facultad de difundir comprende el derecho del ciudadano de expresar libremente opiniones e informaciones, esta facultad es consecuencia de la libertad individual de pensamiento.
- El sujeto del derecho a la información es en principio, cualquier persona, sin embargo, las facultades esenciales de recibir, la de investigar y la de difundir informaciones involucran la participación de varios sujetos: el Estado, los medios de comunicación y los individuos en particular.

- El derecho de acceso a la información pública, es el conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información generada por los órganos del estado.
- Los límites o excepciones del derecho de acceso a la información pública deben estar señalados con toda precisión posible en los textos legales, y de entre las características de los mismos deben considerarse las siguientes: estar orientados a proteger un objeto legítimo, deben ser aplicados en forma proporcional y su aplicación debe ser necesaria.
- Los límites del derecho de acceso a la información pública son: la protección de la seguridad nacional e internacional, el interés social y la protección del derecho a la intimidad o de la persona humana.
- Las Obligaciones de Transparencia previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben señalar de manera precisa la obligación a cargo de los Sujetos Obligados de hacer pública la información concerniente a la conducción de cada uno los procedimientos de contratación previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con la finalidad de dar transparencia de la gestión pública a la sociedad, y favorecer con ello uno de los objetivos de la Ley: "la rendición de cuentas".
- La sociedad debe tener conocimiento de la normatividad que regula cada uno de los supuestos previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, el fundamento con base al cual la Administración Pública Federal esta obligada a generar dicha información en ejercicio de sus atribuciones y competencia.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental debe especificar, en su artículo 7 fracción IV, la denominación de los Servidores Públicos atendiendo al nivel que tienen o guardan en la estructura administrativa ocupacional u organizacional, ello con la finalidad de que las Dependencias de la Administración Pública Federal pongan a disposición del público, sin excepción, la información referente la remuneración mensual por puesto de los Servidores Públicos de nivel operativo, de enlace, de mando, homólogos y del personal contratado para prestar servicios profesionales bajo el régimen de honorarios.
- El lineamiento trigésimo sexto de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, debe contemplar la excepción de que los particulares no podrán entregar con el carácter de confidencialidad la información que se haya generado con motivo de la aplicación de recursos públicos provenientes de programas sociales.

- El artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental debe contemplar como una de las causas de responsabilidad administrativa de los Servidores Públicos, la falta o indebido cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, Editorial Porrúa. México, 1991, 903 p.p.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1989, 944 p.p.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, 566 p.p.

AZURMOND, Ana. Derecho a la Información.
Ediciones Universidad de Navarra, S.A. Pamplona, España, 1999.

BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo II, 6ª edición, Editorial de Palma, Argentina, 1964, 492 p.p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, 1918.Las Garantías Individuales.
México, Porrúa, 1991.

CARPÍZO, Jorge. CARBONEL, Miguel. Derecho a la Información y Derechos Humanos
Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2000.

CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo, Segunda Edición, Cárdenas Editores, México 2002.

CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional, Editorial Cárdenas Velazco Editores, S.A. de C.V. México 2004.

ESCOBAR DE SERNA, Luis. Derecho a la Información
Editorial Dykinson, Madrid España, 2da edición, 2001.

FAYA VIESCA, Jacinto, Administración Pública Federal, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983, 771 p.p.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, 1998.

GUTIÉRREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1994, 2da Edición.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. El Derecho Mexicano Hacia la Modernidad.
Editorial Porrúa, México, 1991.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales.
Editorial Oxford University, México, 2001.

JUNCO ESTEBAN, María Alicia. El Derecho a la Información: de la Penumbra a la Transparencia.
Editorial Porrúa, México 2003.

LÓPEZ, Sergio, Ayllon. El Derecho a la Información.
Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo Segundo Curso,
Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Harla. México.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, Derecho Administrativo, 1er y 2do cursos,
Editorial Oxford, México 2000, Cuarta Edición.

MOLINERO, César. Teoría y Fuentes del Derecho a la Información.
Escuela Superior de Relaciones Publicas (EUB), Barcelona, España, 1995.

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto; Prologo de GÓNGORA PIMENTEL Genaro David. Las Garantías Individuales en México: Su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación.
Editorial Porrúa, 2002, México D.F.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Administrativo I, Editorial Porrúa, México 2001, Primera Edición.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 2003, Tercera Edición.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Serie de Debates en Pleno. El Derecho a la Información.
México, 2000.

TERRAZAS, Carlos R. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México.
Editorial, Miguel Ángel Porrúa, México 1946.

VALLS HERNÁNDEZ Sergio; MÁTUTE GONZÁLEZ Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 2003, Primera Edición.

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información.
Editorial Oxford University Press, Mexico, 2000.

VILLANUEVA, Ernesto; LUNA PLA, Isa. El Derecho de Acceso a la Información, Visiones de México y la Experiencia Comparada.
Editorial Fundación Konrad Adenauer, México 2001.

VILLANUEVA, Ernesto. Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México.
Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho Comparado de la Información.
Universidad Iberoamericana, Fundación Honrad Adenauer, 2da Edición.
México, 2002.

VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en
Latinoamérica.
Estudio Introductorio y Compilación.
Primera Edición, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

LEGISLACIÓN

NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
D.O.F. 05-II-1917. Reformas y adiciones.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
D.O.F. 29-XII-1976. Reformas y adiciones.

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.
D.O.F. 30-V-2001.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal
2006.
D.O.F. 22-XII-2005.

Decreto por el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa
Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el
Desarrollo Administrativo.
D.O.F. 22-IV-2002.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
D. O. F. 11-VI-2002. Reformas y adiciones.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Gubernamental.
D. O. F. 11-VI-2003.

Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la Información
de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
D. O. F. 18-VIII-2003.

INTERNACIONAL

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.