



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN**

**ANÁLISIS A LA CLASIFICACIÓN DE LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA FEDERAL  
GUBERNAMENTAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA  
RICARDO BARRANCO ALMAZÁN**

**ASESORA LIC. ALICIA LARA OLIVARES**

**MAYO**

**2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS:

*A Dios por haberme dado la vida y permitirme cumplir con una de mis principales metas que es la de culminar mi formación profesional.*

*A mis padres por todo lo que he recibido de su parte a lo largo de estos años, Ustedes son uno de los principales motivos por los que hoy me encuentro aquí; gracias a ti mamá por la educación, confianza, cariño, comprensión, consejos y apoyo que me has brindado; este trabajo esta dedicado de una forma muy particular a ti, ya que tu fuiste de las pocas personas que me dijo que esta era la mejor opción para mí; a ti papá gracias por todo el cariño y comprensión, por tenerme confianza al momento de realizar lo que quiero. Los quiero mucho a los dos.*

*A Diana, gracias por darle alegría y estabilidad a mi vida, por compartir conmigo todos los momentos que hemos vivido juntos, por permitirme crecer junto a ti y por hacerme sentir querido, gracias por siempre apoyar mis proyectos, en particular este trabajo, ya que tu has estado desde el comienzo hasta el momento de hoy en el que lo finalizo, ya que tu mas que nadie sabe los obstáculos que hemos tenido que enfrentar para poder concluirlo, sabes que este trabajo es tanto mío como tuyo.*

*A mi hermano Alejandro, gracias por la confianza que me has ofrecido, así como por el apoyo que he recibido de tu parte.*

*A mis madrinas Anita y Gaby, porque siempre han estado preocupadas por mí y por todo el cariño que me han dado, gracias por hacerme saber que hay personas en las que puedo confiar.*

*A la Licenciada Maria Esperanza Isabel Bautista Altamirano, gracias por el cariño, apoyo, amistad y confianza que me has ofrecido, por creer en mí y por brindarme la oportunidad de aprender a desarrollarme profesionalmente.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, gracias por permitirme formar parte de ella, siempre estaré orgulloso de pertenecer a la mejor Universidad de México.*

*A la Licenciada Alicia Lara Olivares, gracias por haber asesorado este trabajo, por lo que he aprendido de Usted y por su gran calidad como ser humano.*

*A mis amigos, Yazmín, Carlos, Jorge, Oscar y Héctor, gracias, por su sincera amistad y por el apoyo que recibí de ustedes a lo largo de nuestra estancia en la Universidad.*

*A mis tíos Armando y Yolanda, por la confianza y por el cariño que he recibido de su parte, a Vanessa, gracias por traer alegría a nuestras vidas y por ser una buena hermana.*

*A Paco y Lupita, gracias por ser muy buenos primos.*

*A todos los que de alguna u otra manera han contribuido a la realización de este trabajo, gracias.*

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

I

### CAPITULO PRIMERO INFORMACIÓN PÚBLICA

1.1	Concepto de Transparencia	1
1.2	Concepto de Rendición de Cuentas	7
1.3	Concepto de Derecho a la Información	12
1.4	Concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública	16
1.4.1	Limites al Derecho de Acceso a la Información Pública	19
1.5	Principios del Acceso a la Información Pública	21
1.5.1	Órgano Garante	21
1.5.2	Procedimiento	23
1.5.3	Promoción de una cultura de Acceso a la Información Pública	24
1.5.4	Prueba de Daño	25
1.5.5	Afirmativa Ficta	26
1.5.6	Sanciones	26
1.5.7	Habeas Data	27
1.5.8	Información de oficio o transparencia	28
1.5.9	Conceptos a definir	29

### CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES DE LA RENDICION DE CUENTAS Y DEL ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA

2.1	Buró de Censura Imperial de China	30
2.2	Ley de Transparencia de 1766 en Suecia	34
2.3	Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948	37
2.4	Reforma de 1977 al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	40
2.5	Grupo Oaxaca	53

**CAPITULO TERCERO**  
**EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**  
**GUBERNAMENTAL**

3.1	Objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	64
3.2	Características del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental	76
3.3	Competencia del IFAI	83
3.4	Organigrama del IFAI	84
3.4.1	Los Comisionados	85
3.4.2	Comisionado Presidente	88
3.4.3	El Pleno	89
3.4.4	Secretaría de Acuerdos	91
3.4.5	Secretaría Ejecutiva	91

**CAPITULO CUARTO**  
**CLASIFICACIÓN Y PROCEDIMIENTO PARA ACCEDER A LA**  
**INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

4.1	Partes implicadas en la clasificación de la información pública gubernamental	93
4.1.1	Titular de la Unidad Administrativa	93
4.1.2	Unidad de Enlace	94
4.1.3	Comité de Información	96
4.2	Clasificación de la Información	101
4.2.1	Información reservada	103
4.2.1.1	Características de la información reservada	107
4.2.2	Información confidencial	108
4.3	Procedimiento para acceder a la información pública gubernamental	111
4.3.1	Características del procedimiento para acceder a la información pública gubernamental	111
4.3.1.1	Gratuidad	112
4.3.1.2	Formas y formatos de solicitud	113
4.3.1.3	SISI (Sistema de Solicitudes de Información)	114
4.3.2	El procedimiento para acceder a la Información Pública	116

4.3.2.1	Confirmación de Positiva Ficta	121
4.3.2.2	Recurso de revisión	122
4.4	Análisis a la clasificación de la Información Pública Federal Gubernamental	129
4.4.1	Irregularidades de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	131
4.5	Propuesta	133
	<b>CONCLUSIONES</b>	135
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	138

## INTRODUCCIÓN

El Derecho de Acceso a la Información, es considerado como la garantía fundamental que tiene toda persona para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones, ideas), informar y ser informada de forma compatible con otros derechos humanos, engloba tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión, imprenta), como otros de carácter social, (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública).

Así mismo el Derecho de Acceso a la Información, se desprende el Derecho de Acceso a la Información Pública, entendiéndose este como el Derecho que tienen las personas de acceder a la información radicada en los poderes públicos.

La información, es poder y en una democracia el poder debe estar en manos de los ciudadanos, por lo que los organismos y procedimientos necesarios para evaluar acciones y establecer opiniones son de interés general.

En un país donde se adopta la democracia como forma de gobierno, es necesario, que independientemente de diversos factores, los gobernados impongan sus necesidades y exigencias a los gobernantes, es decir, que estos actúen como representantes de los gobernados en vez de dejarse llevar por sus propios intereses, ambiciones o por otros fines distintos de los que desean los gobernados.

De esta manera los gobernantes deben estar abiertos a la inspección pública en donde deben de explicar y justificar sus actos, además de ser susceptible a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad, motivo por el cual las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto.

La importancia del Derecho de Acceso a la Información Pública radica en que el secreto, la discrecionalidad, la manipulación de los documentos oficiales, la destrucción de los archivos históricos y de gestión, la impunidad en el uso de la información pública, la sobreprotección de los funcionarios frente al desamparo de la ciudadanía ha constituido uno de los principales componentes para mantener un régimen político autoritario.

¿Cómo ejercer un derecho que nos es dado sin conocer siquiera su definición?, la base de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental e Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, es la rendición de cuentas, y esto no es un acto generoso por parte de los gobernantes, ni una acción unilateral, tampoco es un derecho de petición; es un derecho de crítica y diálogo, es una obligación por parte de cada funcionario público y cualquier otra persona que reciba por algún motivo recursos públicos, el informar sobre sus actividades, sus decisiones y sus resultados.

No hay recurso más poderoso para debilitar y desterrar las prácticas de corrupción y alentar los procesos democráticos, que establecer por mandato de ley la obligación de los poderes públicos de entregar la información que les demanden los ciudadanos, con las excepciones establecidas por la propia ley.

El Poder Público tiende al despotismo sin que tenga alguna restricción de por medio, por esa razón las instituciones y autoridades de orden público necesitan que se les impongan límites con la finalidad de evitar que se manejen arbitrariamente.

En México el Derecho de Acceso a la Información es una garantía contemplada en el artículo 6 de la Constitución Mexicana en su última parte reglamentada a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental (LFTAIPG), cuya entrada en vigor fue en el año 2002, motivo por el cual es un tema nuevo en nuestra sociedad, ya que si bien es cierto la primera vez que se habló de acceso a la información fue en las reformas de 1977 al artículo sexto constitucional, también lo es que en ese entonces se le daba una interpretación diferente al citado artículo.

Es por lo que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental al ser una ley de reciente creación (2002), no ha contado con la suficiente difusión respecto de los derechos que concede, por lo que muchas personas desconocen que al formar parte de una democracia tiene el derecho de solicitar y exigir que se les informe sobre los actos que realizan los órganos de gobierno.

El proceso de clasificación de la información se realiza ante el comité de información, quien es el encargado de confirmar la clasificación a la información; siendo necesario conocer el hecho que dicho comité de información esta integrado únicamente por empleados de la dependencia a la cual pertenece el citado comité, motivo por el cual existe una subordinación, por parte de los superiores jerárquicos de dichos empleados para clasificar la información gubernamental; coadyuvando además del hecho de que es mas sancionado otorgar información clasificada como reservada o confidencial que el negar información publica, motivo por el cual carece de credibilidad que exista un verdadero derecho para acceder a la información publica gubernamental

Con esta investigación, se procurará dar a conocer la problemática que no permite que el acceso a la información se ejerza de manera real, así como el análisis de los principios básicos que regulan el acceso a la información, y su importancia dentro de la democratización de nuestro país.

Es así que el objetivo de este trabajo es dar a conocer a la gente, que con la creación de esta ley, el gobierno mexicano esta obligado a entregar la información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejor a sus gobiernos; logrando de esta forma reducir la impunidad y la corrupción.

El presente trabajo se realizo bajo el método de investigación documental y de campo.

En el primer capítulo analizaremos los conceptos básicos que comprende la información pública gubernamental, conociendo el principio básico de rendición de cuentas y los demás elementos esenciales que conforman el acceso a la información, estableciendo el impacto que tiene el acceso a la información pública en la sociedad.

En el segundo capítulo conoceremos los antecedentes nacionales e internacionales que fomentaron la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el tercer capítulo conoceremos la estructura y competencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, así como las funciones que corresponde a cada uno de los miembros del Instituto.

Para finalizar en el cuarto capítulo conoceremos y analizaremos la clasificación y el procedimiento para acceder a la información pública gubernamental, entendiendo a su vez que no podemos acceder a toda la información en poder del Estado ya que esta puede ser clasificada como reservada o confidencial.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **INFORMACIÓN PÚBLICA**

#### **1.1 Concepto de Transparencia**

Uno de los aspectos más importantes con el que se debe de contar en una democracia moderna es la seguridad de que se ejercite el poder de una forma correcta y eficaz, misma seguridad nos será proporcionada por medio de la transparencia. De acuerdo con José Fernández Santillán, “Uno de los criterios para calibrar a la democracia es la visibilidad del poder. Y es que idealmente un régimen democrático a de ser el gobierno del poder público en público”.<sup>1</sup> Tal condición permite evaluar el funcionamiento de nuestras instituciones gubernamentales a fin de mejorarlas con el objeto de darle soporte a la democracia.

De lo anterior podemos establecer que si bien es cierto, la democracia es el gobierno del pueblo para el pueblo, también lo es que la cultura generalizada consistía en el desconocimiento total por parte del pueblo de todas aquellas actividades que realizaba el gobierno, es por esto que la transparencia como parte de la democracia es un concepto prácticamente nuevo, ya que anteriormente las instituciones del gobierno no estaban obligadas a dar a conocer a la luz pública la realización de sus actividades así como los resultados obtenidos por estas.

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ SANTILLÁN José, La Democracia como Forma de Gobierno, NO. 3, IFE, MÉXICO, 1995, p.

Sin la existencia del elemento de la transparencia y la visibilidad del ejercicio público, resultaría imposible la consolidación de cualquier sistema democrático. Porque la supervivencia y fortalecimiento de una democracia radica en el desarrollo de ciudadanos libres y capaces de comprender su realidad y tomar decisiones colectivas, para lo cual se precisa de un elemento esencial: información.

En los últimos años se ha evidenciado un avance significativo en el terreno de la transparencia, por ello, términos como rendición de cuentas y acceso a la información comienzan a cobrar mayor sentido entre algunos sectores sociales. Lo anterior ha tenido como consecuencia que: 65% de las leyes de transparencia y acceso a la información en el mundo tienen menos de diez años de haber sido promulgadas, y que tan solo entre 2002 dos mil dos y 2006 dos mil seis en nuestro país se han aprobado 31 leyes: 30 de entidades federativas y la federal.

“Si bien es cierto que –por la tradición autoritaria y la ancestral opacidad informativa- podrían resultar justificables las dudas sobre la eficacia y utilidad de dichas leyes, también es preciso resaltar que en realidad representan instrumentos no acabados sino perfectibles para nutrir o apoyar mejor la toma de decisiones personales y colectivas. El que se depuren o no, el que funcionen eficazmente o no, el que se exploten en beneficio de la colectividad o no, depende fundamentalmente de la participación de los ciudadanos en general y, en su calidad de tales en particular, de la iniciativa de periodistas, abogados y académicos. Porque a

mayor avance democrático corresponde mayor exigencia social a los gobernantes de rendir cuentas y viceversa.”<sup>2</sup>

La transparencia adquiere una relevancia especial en un gobierno abierto, ya que tiene que ver precisamente con la información. Si bien la transparencia no es exclusiva del gobierno, es en el ámbito gubernamental donde tal concepto ha generado un debate más amplio acerca de sus implicaciones para la vida política económica y social. Por esa razón, vale la pena analizar la importancia de la transparencia dentro de las instituciones de gobierno, así como los mecanismos que garantizan su ejercicio continuo.

La transparencia puede entenderse como una práctica o instrumento que utilizan las instituciones gubernamentales para publicar o volver pública cierto tipo de información, o bien, para abrir al público algunos procesos en la toma de decisiones. Es importante saber que la transparencia no significa que toda la información de las instituciones este abierta al público. Ya que hay cierto tipo de información que se debe de manejar con discreción para no poner en peligro la estabilidad del país, además de que no toda la información resultaría de interés público. Es por esto que, en la mayoría de los casos solo un porcentaje de información se encuentra disponible públicamente.

<sup>2</sup> MARTÍNEZ OMAR Raúl, Acceso a la Información y Democracia, Información Pública, Revista Mexicana de Comunicación, Octubre-Noviembre 2005, Editorial Fundación Manuel Buendía, México, 2005, p. 8

Del mismo modo, en muchas agencias de gobierno especialmente en aquellas que cuentan con órganos colegiados, es posible acceder a las sesiones donde se liberan y se toman decisiones de política pública. Pero no todos los procesos donde se toma alguna decisión de gobierno permanecen abiertos al público, de hecho la mayoría se dan a puerta cerrada, aún en países democráticos, y no es difícil imaginar situaciones donde resultaría poco práctico o inconveniente abrir al público algún proceso deliberativo, como puede ser el caso de reuniones donde se discutan temas de seguridad nacional o política monetaria.

Así, la transparencia gubernamental tiene que ver con información pública en al menos dos sentidos; aquella en la que queda plasmada en documentos o bien, aquella que se da en forma verbal entre los integrantes de las instituciones de gobierno.

La transparencia gubernamental, al volver pública una gran cantidad de información genera beneficios de clara utilidad social. En primer lugar y de manera general, entre más transparente sea una institución de gobierno, más sencillo resulta para la ciudadanía revisar e incluso controlar el comportamiento de los servidores públicos.

Todo ello, sin embargo, requiere de cierta responsabilidad social: para que haya una evaluación del gobierno necesita haber evaluadores interesados en realizarla. Tomando en cuenta que los únicos jueces del ejercicio del gobierno son los ciudadanos, estos deben de asumir el

compromiso de estar pendiente de las actividades que realiza el gobierno a efecto de poder evaluar su desempeño.

La transparencia como herramienta de control y evaluación ofrece la posibilidad de tratar asuntos más puntuales y en un menor plazo. La cuestión es que exista un suficiente número de actores ya sea individuales u organizados interesados en evaluar la gestión gubernamental.

La transparencia es un modo de rendir cuentas. La transparencia es tener la información de las actividades que se realicen por parte de las instituciones gubernamentales, de manera accesible para toda la sociedad, mientras que la rendición de cuentas consiste no solo en el derecho a que sea publica la información, sino también en el derecho a recibir una explicación por parte de los servidores públicos para justificar el ejercicio de su poder, así como el derecho de la ciudadanía para sancionar en caso de que se presente un ejercicio equivocado del poder.

En el ámbito del gobierno, rendir cuentas significa que los funcionarios públicos están obligados a informar a la ciudadanía de los actos que llevan a cabo. Con instituciones transparentes de gobierno se informa sobre una buena parte de lo realizado. Es cierto que la transparencia no es suficiente para completar un ejercicio sano de rendición de cuentas. Además de ofrecer datos y resultados de las acciones gubernamentales, esto implica explicar los actos de gobierno, de otra forma la transparencia facilita todo ello, coloca en manos del dominio publico información que puede resumir

los logros de las agencias gubernamentales, y de la cual los funcionarios públicos se pueden valer para explicar el resultado de sus acciones.

La transparencia hace mas eficiente la gestión del gobierno, ayuda a combatir la corrupción, incrementa la inversión extranjera, y contribuye a un mayor poder de la ciudadanía.

Para que la transparencia gubernamental adquiera vigencia y continuidad es necesario que se lleve a cabo su institucionalización.

“La institucionalización es el proceso por medio del cual las reglas y las normas se llevan acabo en el sentido en el que cuentan con aceptación y de que su violación implica sanciones de una forma u otra que son consideradas como legítimas “<sup>3</sup>

En otras palabras la institucionalización da legitimidad a las reglas e implica una estabilidad para la continuidad de estas reglas, las cuales están debidamente protegidas por la fuerza coercitiva a través de sanciones previamente establecidas.

De esa forma una regla que obligue o una norma que promueva la transparencia en el gobierno contribuirán a que esta se institucionalice. En muchos países se ha dado la institucionalización a través de la aprobación de leyes de acceso a la información las cuales permiten a las organizaciones y a

<sup>3</sup> HERNÁNDEZ VALDEZ Alfonso, Rendir Cuentas, Revista Mexicana de Comunicación, Octubre-Noviembre 2005, Fundación Manuel Buendía, México, 2005, p.19

los ciudadanos tener acceso a la información del gobierno sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno.

## **1.2 Concepto de Rendición de Cuentas**

En política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo, es decir, primero hay que capacitar al gobierno para mandar y luego obligarlo a que se regule a sí mismo. Hoy en día la rendición de cuentas, expresa la preocupación por los controles y contrapesos, por la supervisión y restricción del poder, en todo el mundo democrático los actores y observadores de la política se han adherido a la causa de la rendición pública de cuentas.

La rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en el mundo, todos estamos de acuerdo que la democracia implica rendición de cuentas. En México en lo particular coincidimos que el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las aspiraciones de nuestro país para consolidar nuestra democracia. Sin embargo, este es un concepto difícilmente conocido con un significado poco preciso.

Adicionalmente, el concepto de rendición de cuentas también incluye la exigencia de cuentas por derecho, es decir, las obligaciones de uno son los derechos de otros. “En esencia en el ámbito político, la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en

público (answerability), por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).”<sup>4</sup>

La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: Obliga al poder a abrirse a la inspección pública; a explicar y justificar sus actos y lo sujeta a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto convierten a la rendición de cuentas en un concepto multifacético donde el objetivo final es la pretensión de dominar el ejercicio del poder.

Cabe señalar que no es necesario que estén presentes los tres aspectos antes mencionados que conforman a la rendición de cuentas, ya que puede conformarse con uno o dos de estos elementos o también que se encuentren los tres elementos pero con diferente grado de presencia, aun en estos casos se tiene por reconocida la rendición de cuentas independientemente de la modalidad de que se trate.

En este sentido habría que concebir a la rendición de cuentas no como un concepto “clásico”, que son aquellos que se definen por un núcleo invariable de características básicas; sino como un concepto “radial”, que son aquellos a los que le puede faltar uno o mas elementos que caracterizan su concepto.

<sup>4</sup> SCHEDLER Andreas, La Rendición de Cuentas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005, p. 12

Por lo tanto la rendición de cuentas involucra el derecho de recibir información, y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones no son tan convincentes como quisiéramos, por lo mismo seguiremos preguntando y exigiendo, por lo tanto, la rendición de cuentas es un derecho a la crítica y al diálogo, es un Derecho a la crítica porque a través de la información podemos establecer criterios acerca del desempeño del gobierno y es un derecho al diálogo porque se necesita de ambas partes para que se de la rendición de cuentas, no se trata del antiguo monólogo de la autoridad, en este caso es necesario la presencia de una parte que reciba la información o la exija y de la otra que este obligada a darla.

Los actores que exigen cuentas, no solamente cuestionan, también castigan el comportamiento inadecuado de los servidores públicos. El acto impositivo de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten cual es el hecho y porque, sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones. Ejercicios de rendición de cuentas que solo exponen una conducta inapropiada sin imponer los castigos correspondientes frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, donde esta parece más un acto de simulación que una restricción real al poder.

Para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de vigilancia, para que no pase desapercibido si alguien viola una norma. Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma.

La probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma y se castiguen las mismas, constituye una de las funciones importantes de la rendición de cuentas. La sanción prevé dos aspectos: el primero consiste en servir de ejemplo de lo que pudiera pasar de no cumplirse con la norma, y en segundo lugar castigar la conducta delictiva de quien haya violado la norma.

Un claro ejemplo de la necesidad de las sanciones en la rendición de cuentas es el que se dio durante la segunda república de Nigeria (1979-1983), donde se creó un código de conducta donde se requería a los servidores públicos para que rindieran su declaración patrimonial de manera regular y se estableció una agencia especializada denominada code of conduct bureau, para comprobar la autenticidad de las declaraciones e investigar acusaciones de corrupción. Sin embargo, este organismo no contó con los recursos necesarios y además el code of conduct tribunal, el organismo encargado de sancionar las faltas, nunca se formó porque no se promulgó la legislación secundaria necesaria lo que abrió la puerta a la impunidad absoluta y contribuyó a provocar el golpe militar de 1983.

Existen distintos tipos de rendición de cuentas; por ejemplo las discusiones entre autonomía y rendición de cuentas que enfrentan los bancos centrales se apoyan en nociones de rendición de cuentas que están

enteramente separadas de la demanda por sanciones. Los banqueros centrales que aceptan la idea de rendición de cuentas, la equiparan con la sola necesidad de explicar públicamente sus decisiones, después de haberlas tomado de manera secreta y aislada de las presiones públicas. De manera semejante las exigencias de los medios de comunicación, y movimientos sociales actúan como agencias de rendición de cuentas carentes de recursos para aplicar sanciones materiales efectivas, muchas veces se tiene que limitar a la sola ventilación pública de sus acusaciones.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido la rendición de cuentas presupone el ejercicio del poder, tratan de impedir que el poder sea libre, tratan de disciplinarlo pero no abolirlo.

La misión de la rendición de cuentas es reducir la incertidumbre del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos establecidos. Sin el poder y los poderosos, sin la capacidad de tomar decisiones y la correspondiente capacidad de atribuir responsabilidades, no existiría la rendición de cuentas, nadie puede pedir cuentas a alguien por asuntos que están fuera de su control; por ejemplo, no podemos exigir cuentas al Presidente de la República por las resoluciones tomadas por un Juez.

Los conceptos de rendición de cuentas y de responsabilidad parecen similares, sin embargo, no lo son. La rendición de cuentas implica la responsabilidad ante alguien; y viceversa, ser responsable ante alguien

conlleva la obligación de rendirle cuentas. Mientras alguien rinde cuentas, debe ser responsable por sus actos, lo inverso no necesariamente es el caso; alguien puede ser enteramente responsable por sus actos sin tener que responder por ellos ante nadie.

“Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad radica en: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regula así mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna el freno primordial indispensable sobre el gobierno, pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares. “5

De lo anterior es necesario hacer notar que los encargados de realizar la funciones de gobierno lo harán a favor de sus gobernados, sin embargo, debido a la naturaleza del hombre aparecen los intereses propios y los egoísmos personales que hacen que sea necesario la existencia de mecanismos e instituciones con funciones específicas que obliguen a regular el comportamiento de los servidores públicos.

### **1.3 Concepto de Derecho a la Información**

El derecho a la información reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se puede dividir en varios aspectos.

5 MADISON James, El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p.p. 220-221

El derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la declaración universal de los derechos humanos es la “garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. De donde se desprenden los tres aspectos más importantes:

I.- El derecho a atraerse información: Incluye las facultades de:

- a) Acceso a los archivos, registros y documentos públicos;
- b) La decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla

II.- El derecho a informar incluye las facultades de:

- a) Libertades de expresión y de imprenta
- b) El de constitución de sociedades y empresas informativas

III.- El derecho a ser informado incluye las facultades de:

- a) Recibir información veraz y oportuna;
- b) La cual debe ser completa;
- c) Con carácter universal, o sea que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.”<sup>6</sup>

De lo anterior se desprende que el derecho a la información en su concepto amplio incluye elementos esenciales para la vida de cualquier persona, ya que nos permite estar informados de manera amplia respecto de todo lo que nos rodea y así poder tomar las mejores decisiones para nuestros

<sup>6</sup> VILLANUEVA Ernesto, Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998, p.p. 34,35

intereses; si tomamos en cuenta que la información es poder el tener acceso a todos aquellos medios de comunicación y a todas las opiniones sobre un mismo tema con la garantía de que esta información sea completa veraz y oportuna y sobre todo que sea accesible a todas y cada una de las personas se puede concluir que los gobernados son los que tienen poder.

Así mismo el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 que entro en vigor en 1978 señala que:

- 1) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión, este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente o 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 el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral pública.
- 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 de opiniones.

- 4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura, con el 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 a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción legal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

“Ernesto Villanueva define al derecho a la información como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, lato sensu, las relaciones entre Estado, medio y sociedad, así como stricto sensu, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y del derecho a la información a través de cualquier medio.”<sup>7</sup>

Por lo tanto podemos concluir que el derecho a la información es aquel derecho público que posee toda persona para adquirir información, informar y ser informada con el propósito de regular las libertades de expresión e información, derivadas de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

<sup>7</sup> VILLANUEVA Ernesto, Derecho Mexicano de la Información en México, Oxford, México, 2000, p. 2

## **1.4 Concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública**

Del derecho a la información se desprende el derecho de acceso a la información pública, Ernesto Villanueva lo define como la “prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen el gasto público y ejercen funciones de autoridad con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. Es decir, es el derecho fundamental de la persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas”<sup>8</sup>.

Por su parte Juan Francisco Escobedo manifiesta que “El derecho de acceso a la información pública alude al derecho de los ciudadanos a saber acerca de la información radicada en los poderes públicos. La regulación de este derecho, para considerarse adecuada, deberá considerar y traducir en disposición normativa el siguiente principio: toda la información es pública, salvo aquella que la ley taxativamente señale como de excepción y no disponible para los ciudadanos. Las excepciones deberán definirse con rigurosa técnica jurídica en la ley de la materia, para no quedar a merced de la discrecionalidad de los funcionarios en turno de aplicar la ley, las dudas e

<sup>8</sup> VILLANUEVA Ernesto, Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 24

interpretaciones deberán ser resueltas por un órgano autónomo y no por la autoridad responsable de facilitar la información solicitada.”<sup>9</sup>

De los anteriores conceptos podemos analizar la interpretación que le dan estos autores a este tema, desde nuestro punto de vista podemos manifestar que ambos autores coinciden en que derecho de acceso a la información pública es el derecho de la persona para acceder a datos en poder de entidades públicas con las excepciones que señale la ley, haciendo notar que el primer autor manifiesta también como sujetos obligados a las empresas privadas que ejercen el gasto público; así mismo el segundo autor ya nos habla de la intervención de un órgano autónomo quien es quien dará respuesta a las dudas que se susciten de la interpretación de la ley

Por lo tanto podemos manifestar que derecho de acceso a la información pública es el derecho que poseen las personas para tener acceso a la información radicada en las entidades o poderes públicos con las excepciones que previamente establezca la ley.

Cabe señalar que en nuestro concepto no mencionamos a las empresas privadas que ejercen el gasto público ya que dentro de la ley dichas empresas no se encuentran como sujetos obligados, siendo este un tema de análisis para estudiar sobre la obligatoriedad de las empresas privadas a hacer pública su información cuando ejerzan gasto público.

9 ESCOBEDO Juan Francisco, Derecho de Acceso a la Información Pública: ¿Para que y Como?, Revista Iberoamericana de Comunicación, Publicación del Posgrado en Comunicación, Universidad Iberoamericana, Santa Fe, No.1 Otoño-Invierno, 2001, p. 37

La información en poder de la gente da como resultado el conocimiento, mismo que posibilita la defensa y ampliación de sus derechos frente a la autoridad, es decir, le otorga argumentos para exigir el cumplimiento de obligaciones, así como respuestas y responsabilidades derivadas de dichas obligaciones. Convirtiéndose el derecho de acceso a la información como un instrumento para defender los derechos de la ciudadanía partiendo del punto de que la información es poder.

Herman Heller expresó en su momento que todo poder político es un poder jurídicamente organizado, esto significa que no podemos desligar lo político de lo jurídico, y si analizamos la naturaleza fundamental del derecho de acceso a la información encontramos que es un freno y a la vez control del poder político, ya que dotar a las personas de la posibilidad jurídica de adentrarse a conocer el funcionamiento de las entidades públicas es otorgarles la herramienta para que cuestionen y discrepen en su accionar, y mas aun el ejercicio efectivo de este derecho dota al ciudadano de una visión más amplia para hacerlo participar no sólo de los efectos iniciales de la información solicitada, sino también que implique las bases de un nuevo ciudadano, mas activo y participativo en la vida política y social.

“El acceso a la información del gobierno tiene como efecto que el gobierno se haga mas honesto y preste servicios de mayor calidad. Es decir a través del acceso a la información gubernamental se sientan las bases para un gobierno mas efectivo y menos corrupto”<sup>10</sup>.

10 MENA MORA Amalia, Entrevista a Juan Pablo Guerrero, Revista Bien Común, año X, No. 114, Junio 2004, Editorial Fundación Rafael Preciado Hernández. p. 33

Estamos de acuerdo con el Comisionado Juan Pablo Guerrero, ya que al tener acceso a la información en poder del gobierno este se presta a ser más eficiente en sus actividades, además de no ser susceptible a actos de corrupción, corrupción que lamentablemente vemos que en nuestro país es cada día más común.

El derecho de acceso a la información pública considera a dos sujetos de la información: el sujeto activo, quien solicita la información, siendo el titular del derecho de acceso a la información pública, y el pasivo que tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada

### **1.4.1 Límites al Derecho de Acceso a la Información Pública**

No toda información en posesión de los sujetos obligados es pública, existe información sensible que puede ser clasificada como confidencial porque al ser divulgada puede poner en riesgo el interés general; motivo por el cual, las legislaciones en la materia deben de ser específicas al indicar las causales de clasificación con la finalidad de no entorpecer la apertura informativa con falsos motivos. La legislación en la materia puede contener algunas de las siguientes causales de acuerdo a las condiciones sociopolíticas o jurídicas de la demarcación que regula:

- Seguridad nacional, estatal o municipal
- Seguridad pública
- Defensa nacional

- La que pudiera: Menoscabar la conducción de negocios internacionales o las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera, monetaria y económica, poner en riesgo la vida, la salud de cualquier persona, causar un serio perjuicio a las actividades de verificación de cumplimiento de leyes, prevención o persecución de los delitos, impartición de justicia, recaudación de las contribuciones, operaciones de control migratorio, estrategias procesales en los procesos judiciales mientras las resoluciones no causen estado.
- Los exámenes, evaluación, prueba, para la obtención de grados, reconocimientos, permisos, licencias o autorizaciones.
- La que por disposición expresa de esta ley tenga este carácter.
- Cuando se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado o suponga un riesgo para su desarrollo.
- Los secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios y fiduciarios.
- Las averiguaciones previas, los expedientes judiciales, así como; las investigaciones que en casos excepcionales y debidamente fundados deban ser resueltos en secreto según lo establezcan las leyes y reglamentos de los organismos, los expedientes administrativos seguidos en forma de juicio, información recibida bajo promesa de reserva.
- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.
- La lista de electores.
- Padrón de contribuyentes.

- Las auditorias en cuanto no concluyan.

Al igual que las anteriores se consideran como elemento fundamental de este principio el periodo de reserva de la información por parte del gobierno, ya que bajo el auspicio del principio de máxima publicidad la información clasificada no podrá estar bajo este carácter de manera permanente.

## **1.5 Principios del Acceso a la Información Pública**

Los principios del acceso a la información pública son todas aquellas características que debe reunir el acceso a la información pública para que pueda cumplir debidamente con el propósito para el que fue creado, siendo necesario que analicemos cada uno de ellos para su mejor entendimiento.

### **1.5.1 Órgano Garante**

Es aquel organismo encargado de garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es recomendable que sea un órgano con autonomía constitucional a fin de que pueda resolver cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados y una persona en el momento de ejercitar ese derecho. Sin autonomía, el campo de acción se circunscribirá al poder ejecutivo y dejaría indefensas a las personas frente a otros sujetos obligados.

La existencia de una autoridad reguladora independiente constituye otra de las bases principales para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. Esta institución es necesaria en las democracias consolidadas, así como imprescindible en las nuevas democracias, donde la credibilidad de las instituciones legales se encuentra en proceso de construcción. Las atribuciones que puedan ser otorgadas al órgano garante al elaborar una ley son:

- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes cuando haya inconformidad.
- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.
- Elaborar lineamientos en materia de archivos públicos.
- Vigilar y en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se cumplan las obligaciones de transparencia.
- Orientar y asesorar a los particulares en las solicitudes de acceso a la información.
- Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de corrección de datos personales.
- Establecer los lineamientos y políticas generales para el mantenimiento, seguridad, protección de los datos personales que están en posesión de las dependencias y entidades.
- Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad las presuntas infracciones a esta ley y su reglamento.

- Impartir capacitación a los servidores públicos.
- Elaborar su reglamento interior y normas de operación.
- Preparar su presupuesto anual.
- Establecer plazos para la revisión de informes.
- A petición de parte, realizar investigaciones relacionadas con quejas sobre el incumplimiento de la legislación en cuestión.
- Proponer criterios para el cobro y reducciones de derechos para el acceso a la información pública.
- Ordenar a las entidades públicas que proporcionen información a los solicitantes en los términos de la presente ley.
- Autorizar la practica de auditorias externas.
- Emitir el reglamento de la ley.

### **1.5.2 Procedimiento**

El procedimiento es una de las partes medulares de una ley de acceso a la información pública, integrado por un conjunto de pasos ordenados que deben observarse para obtener los datos públicos solicitados, o saber que hacer si existen diferencias de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante, por cuanto a la naturaleza pública o no de la información en cuestión.

La ley debe contener instrucciones sencillas hábiles para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública. Es importante que la legislación establezca:

- La posibilidad de pedir información mediante una solicitud verbal o escrita.
- El plazo para dar respuesta a la solicitud, un plazo de ampliación en caso justificado y un plazo total para resolver el recurso.
- Afirmativa ficta, que en caso de silencio administrativo la respuesta a la solicitud sea afirmativa para el peticionario. Que en caso de inconformidad por parte del solicitante indique la instancia a las que puede recurrir para revocar la respuesta que le fue brindada por la dependencia.
- Que las audiencias donde se resuelven los recursos de revisión tengan el carácter de públicos.

### **1.5.3 Promoción de una Cultura de Acceso a la Información Pública**

El propósito de este principio es lograr la concientización de este derecho entre los sujetos de esta relación, para generar un adecuado funcionamiento de la norma jurídica. Además de permitir reformas a los planes de estudio para incluir el tema en todos los niveles del sistema educativo, con el objeto de que cada estudiante en el país tenga el conocimiento básico sobre este derecho, sobre todo en el procedimiento de acceder a la información pública; no solo con el objeto de que el estudiante pueda utilizar esta información en su beneficio, sino que también puede

transmitir esta información a su familia y se convierta en un conocimiento generalizado fundamental.

El derecho de acceso a la información pública poco sirve si las personas no saben como aprovechar los derechos instrumentales para ejercer el derecho sustantivo o, peor todavía si no saben que existe. Es evidente que los licenciados en derecho, los empresarios, los investigadores universitarios y los medios de comunicación no tienen problema alguno para familiarizarse con los procedimientos legales de acceso y para observar los beneficios potenciales o directos que el ejercicio de derecho de acceso conlleva.

#### **1.5.4 Prueba de Daño**

El uso de conceptos jurídicos indeterminados en lo que respecta a las excepciones del derecho de acceso a la información pública, particularmente en las democracias en desarrollo donde la cultura del secreto se encuentra arraigada, constituye una salida legal para clasificar información como reservada bajo una perspectiva voluntarista de la autoridad encargada de clasificar tal información.

La prueba del daño consiste en que al momento de que la dependencia decida clasificar cierta información como reservada deberán acreditar el daño presente probable y específico que se causaría al difundir dicha información,

El principio de la prueba de daño tiene como propósito limitar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa, y por ende, ofrecer mayores garantías al derecho de acceso a la información pública a favor de las personas.

### **1.5.5 Afirmativa Ficta**

El principio de la afirmativa ficta es una de las respuestas mas acertadas para sancionar el silencio administrativo, figura común de las democracias en desarrollo, casi siempre en perjuicio de los gobernados. Este principio consiste en que si el peticionario de la información pública no recibe respuesta alguna dentro del plazo que prevé la ley para tal efecto, se entenderá como otorgada la información, habilitando al solicitante para que esta le sea entregada, salvo que se tratare de información reservada o confidencial.

### **1.5.6 Sanciones**

La sanción es la consecuencia jurídica derivada de la conducta contraria a la establecida por la norma jurídica. La diferencia entre un derecho y un deber reside precisamente en la sanción, la que contribuye a hacer efectivo un derecho. De otra forma un derecho sin sanciones suele quedarse en buenas intenciones, sobre todo en las democracias inexpertas donde no hay bases para una apropiada cultura jurídica, circunstancia que hace necesario introducir en el articulado de la ley respectiva, todas las garantías posibles que aseguren el derecho tutelado. Las sanciones tienen

como objeto reducir la cultura del secreto de los sujetos obligados a informar de sus actividades por la ley.

### **1.5.7 Habeas Data**

Consiste en los datos personales, por lo tanto, la consulta de esta información es única y estrictamente permitida al propio titular de la información, se puede localizar tanto en registros públicos como privados y esta permitida la actualización, corrección o supresión de los datos propios.

Una legislación debe considerar para este tipo de información los siguientes aspectos:

- Gratuidad en el acceso a este tipo de información
- Negativa de revelación de datos en caso de incompatibilidad con la persona.
- La posibilidad de solicitar consentimiento para la transmisión de datos propios. En este caso se deberá de especificar el nombre del destinatario final.
- Periodo de almacenamiento.
- Interés legítimo para acceder a esta información
- Rectificación, sustitución, supresión u oposición cuando el solicitante lo requiera
- Procedimiento fácil de acceso a datos personales.
- Niveles de seguridad para la protección de estos datos.

## **1.5.8 Información de Oficio o Transparencia**

Existe cierta información de interés general que debe estar disponible a todo público sin que exista una solicitud expresa, para tal fin las legislaciones deben contemplar la difusión de información básica conocida también como obligación de transparencia.

La información que las entidades y dependencias deberán de poner a disposición de todo el público es:

- Su estructura orgánica;
- Las facultades de cada unidad administrativa;
- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- La remuneración mensual por puesto;
- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- Los servicios que ofrecen;
- Los trámites, requisitos y formatos.
- La información sobre el presupuesto asignado;
- Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen;

- Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados.

Así mismo 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 aquellos recursos.

De igual modo, la información de oficio permite contribuir, por un lado a mantener vigente el derecho de la gente a conocer las cosas públicas y, por otro, reducir el número de solicitudes en cuestiones básicas que han sido ya publicadas.

### **1.5.9 Conceptos a definir**

Es darle un significado a ciertas palabras dentro del contexto de la ley, como por ejemplo a las que hace referencia el artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuando nos refiere que se entiende por: Comités, Datos Personales, Documentos, Seguridad Nacional etc.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES DE LA RENDICION DE CUENTAS Y DEL ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA**

#### **2.1 Buró de Censura Imperial de China**

El Buró de Censura Imperial de China fue el máximo ordenamiento legal que rigió en la mayoría de las dinastías existentes en el Imperio Chino, “se encargaba de vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios, de exhibir sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción”<sup>1</sup>; dicho buró estaba inspirado en los principios de la teoría confucionista siendo esta la filosofía oficial del Estado y en la cual se establecía que las malas acciones del gobernante, o la falta de un buen gobierno en los niveles superiores, ocasionaban desordenes en la naturaleza y la aparición de cometas, eclipses, plagas de langostas, animales raros, etc. Tales fenómenos eran interpretados como manifestaciones directas del enojo del cielo y advertencias a la humanidad para reformarse.

El medio principal por el cual el gobernante cumplía su tarea era el convencimiento moral. No obstante que era encomendada la dirección de los asuntos diarios de rutina a sus funcionarios, era el responsable de dar ejemplo moral perfecto a los funcionarios mismos y su pueblo, de tal manera que todos fueran influidos por el poder de su bondad y obligados a la práctica de esta virtud.

1 ACKERMAN John M. y SANDOVAL BALLESTEROS Irma Erendira, Leyes de Acceso a la Información en el Mundo, IFAI, MÉXICO, AGOSTO 2005, p. 5

Los sabios insistían en que el bienestar económico era la base moral del pueblo. Si un estudioso podía comprender los valores morales que le daba la educación, es decir, el aprendizaje, no podía esperarse que la gente común tuviera los mismos valores. Lo que la gente deseaba era tener riqueza y bienestar, y si no podía obtenerlos por medios honestos, los buscarían por otros. Por lo tanto, el deber del gobernante era procurar que la gente obtuviera lo que necesitaba para vivir por medios honestos. El camino a la riqueza y a la virtud debía ser el mismo. Por esa razón, el gobierno y el emperador mismo eran responsables de la conducta moral del pueblo. Si un hombre pobre robaba, era porque no podía vivir honestamente. Ese hombre no era culpable de su situación, sino los sistemas económico y social, por lo tanto, eventualmente, la culpa era del emperador. Si éste rectificaba sus errores, entonces transformaría a su gente y le facilitaría ser virtuosa.

Con el paso del tiempo y de las dinastías, los principios confucionistas analizados y aplicados en el gobierno del imperio sufrieron cambios, readaptaciones y parecieron encaminarse a su desaparición, hasta que renacieron con el movimiento intelectual efectuado durante la dinastía Sung; luego fue interrumpido por el interludio de la dinastía Yüan (mongola), y se reanudó a la caída de ésta, con la dinastía Ming (1368-1644). Ese movimiento derivó en el neoconfucianismo, un confucianismo del que se eliminaron los elementos del budismo y el taoísmo que se habían agregado con el paso del tiempo.

La renovación confucionista mantuvo su aplicación y práctica en el gobierno de la dinastía Ch'ing procedente de Manchuria (1644-1911), que conquistó China y sucedió a los Ming. “Para gobernar aquel imperio, los emperadores Ch'ing encontraron instalado un sistema filosófico que permitía controlar a la sociedad y el gobierno por medio de la red administrativa tejida y mantenida por los eruditos-funcionarios desde el palacio imperial y la capital del imperio hasta los rincones más apartados.”<sup>2</sup>

Naturalmente, fue de su interés mantener el aparato estatal administrativo, los manchúes gobernaron como emperadores chinos, mediante funcionarios chinos y con las instituciones chinas. Cada una de las oficinas y departamentos en la capital tenían una doble cabeza: un funcionario chino y uno manchú; también se conservó el código de leyes de los Ming. El neoconfucianismo de los Ming, apoyado en el pensamiento del filósofo Zhu Xi y sus interpretaciones, fue confirmado por el Estado Ch'ing como la fuente autorizada del aprendizaje y se perpetuó como la base de los exámenes del servicio civil. Esto propició un renacimiento fortalecido en los círculos intelectuales chinos, los cuales no dieron importancia alguna a las primeras ideas filosóficas y científicas de occidente que habían llegado al imperio desde la época de los Ming por medio de los misioneros católicos europeos, en especial los jesuitas, quienes obtuvieron altas distinciones en la corte imperial por sus conocimientos astronómicos y de otras ciencias, no así por la religión que predicaban.

<sup>2</sup> CARRINGTON Goodrich, Historia del Pueblo Chino, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires 3era Edición 1966, p.253

Los primeros gobernantes de la dinastía “Chin’g”, desarrollaron la institución de la inspección, que más tarde se transformó en el Ministerio de la Censura (una especie de contraloría) por medio de la cual un funcionario en las provincias era ‘vigilado’ por otro funcionario de rango menor, que se nombraba y se enviaba en forma independiente del funcionario que vigilaría y no era responsable por las acciones de su superior. Estaba ahí para ver y reportar a través de documentos que escribía en sus denuncias.

“En el Buró de Censura Imperial la costumbre, los precedentes y la indiscreción burocrática limitaban incluso a los monarcas más fuertes; los funcionarios podían hacer exposiciones al emperador expresando crítica o sugiriendo acciones positivas, y una junta en la capital, tenía la responsabilidad de vigilar al emperador y a sus funcionarios y dar parte de los delitos y aun de recusar los actos o la falta de acción del mismo monarca. Los funcionarios se vigilaban unos a otros por medio de varios frenos y contrapesos”<sup>3</sup>

Es de destacar que en la antigua China el emperador era sujeto de críticas o sugerencias y estaba limitado en la toma de sus decisiones, si tomamos en cuenta que en nuestro país hace unos cuantos años el presidente no contaba con un verdadero contrapeso y sus decisiones era por así decirlo de carácter forzoso es muy interesante observar que en China ya existía este contrapeso que limitaba al mismo emperador y sus funcionarios.

<sup>3</sup> KENNETH SCOOT Latourette, China, Editorial Diana, México D.F., Primera Edición 1967, p.p. 118 y 119

Los Ch'ing, confiaron en gran medida en el sistema de exámenes públicos y competitivos para reclutar funcionarios para el Estado; siendo esta otra gran invención política.

Los exámenes para el servicio civil se efectuaban en intervalos fijados y conducían a “grados”. Existían grados mayores; solo los candidatos que tenían el grado más bajo de los tres, podían concursar para el segundo, y solo los que pasaban este podían rolarse para el tercero.

De esta forma vemos que los orígenes de la rendición de cuentas por parte del gobierno se encuentran no en la cultura occidental, sino en la civilización oriental, en concreto en el periodo de mayor esplendor de la dinastía Ch'ing.

## **2.2 Ley de Transparencia de 1766 en Suecia**

La primer ley formal de acceso a la información en el mundo fue la **freedom of press and the right of access to public records act** (Ley para la libertad de prensa y del derecho de acceso a las actas públicas), aprobada en Suecia en 1766. El principal impulsor de esta ley fue el sacerdote y diputado “Anders Chydenius”, quien a su vez se inspiró por las prácticas contemporáneas en China. De acuerdo a Chydenius China fue el país modelo para la limitación del gobierno y el ejemplo a seguir por otras naciones en esa materia.

Este político religioso admiraba la institución China del Buró de Censura Imperial. Como ya lo mencionamos anteriormente, esta había sido una institución basada en la filosofía humanista confuciana. “Chydenius”<sup>4</sup> se encontraba impresionado por el hecho de que los emperadores chinos se encontraran dispuestos a admitir sus propias imperfecciones como prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad.

La Ley para la libertad de prensa y del derecho de acceso a las actas públicas fue producto del movimiento político liberal, comandado por el rey Gustavo III, quien a través de un golpe de Estado, llevó a cabo una reforma constitucional que lo llevó a obtener el poder absoluto ya que en ese entonces el poder de la monarquía era bastante limitado y la Asamblea Nacional, (Riksdag) se hallaba dividida por intensas luchas de partidos. Gustavo no logró reconciliar a las fracciones divididas y decidió recuperar el pleno control del gobierno. Con la ayuda del ejército, organizó un simulacro de rebelión, y obligó al Riksdag a aceptar una nueva constitución que le otorgaba poder absoluto. Luego inició una serie de reformas financieras y judiciales para evitar la corrupción en los altos cargos; concedió libertad de prensa y tolerancia religiosa plena; mismas reformas que como ya se dijo constituyeron un movimiento político dentro de las cuales se encuentra la ley de acceso a las actas públicas relacionada con la libertad de prensa; ya que el acceso a la información gubernamental y la libertad de expresión se

4 Anders Chydenius fue uno de los políticos Sueco Finlandés más notables del siglo XVIII. Lo recuerdan como defensor de la libertad, del cambio y de la industria, fue nombrado el “Adám Smith del norte”. Las opiniones de Chydenius sobre el cambio eran una consecuencia de su ideología general de la libertad. Según él, la democracia, la igualdad y un respeto por los derechos humanos eran la única manera hacia el progreso y la felicidad para el conjunto de la sociedad

.encuentran íntimamente conectadas en tanto que los dos forman parte del concepto más amplio del derecho a la información.

Dicho movimiento se basaba en ideas de libertades individuales y de libertad de expresión que eran los conceptos democráticos modernos en esa época, uno de los personajes que participo de manera activa con el rey Gustavo III en este movimiento fue Anders Chydenius ya que era visto como influencia importante en pensadores nórdicos, así como en las políticas de la vida real, Chydenius era también muy abierto sobre los derechos universales y la abolición del privilegio. Él deseó promover la democracia, abogó por el buen gobierno. Se le recuerda como un hombre con ideas radicales en su época, pero ahora dichas ideas son la espina dorsal de la ideología nórdica.

Así pues, los suecos descubrieron que el acceso a la información es un disolvente de prácticas discrecionales o de plano corruptas. Nadie fue mas lejos que Suecia durante todo el siglo XVII y XVIII. Ha sido tan grande el avance en sofisticación y sistematización que hoy en día los funcionarios suecos afirman poder entregar una copia fiel de cualquier documento elaborado hace doscientos años ¡en tan solo 24 horas!

Se puede afirmar que el país sueco comenzó una trayectoria hacia la centralización administrativa, pero controlado por los poderes locales y por los ciudadanos.

Tampoco es posible sostener que esta ley haya obtenido por sí sola el desarrollo económico y el tipo de estado ejemplar de Suecia. Lo que si puede decirse es que ninguno de los dos fenómenos fue indiferente a la acción de la ley originaria, “el hecho de hacer obligatoriamente públicas las actas de “los tres estados” concluyo convirtiéndose en un veneno constante para la liquidación de las prácticas aristócratas y feudales y fue un poderoso instrumento para asegurar los derechos de propiedad de los agricultores en el curso de la reforma agraria”<sup>5</sup>

### **2.3 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948**

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creada en 1946 y que inicio sus trabajos en enero de 1947 bajo la presidencia de Eleanor Roosevelt, tuvo como primer objeto la elaboración de una declaración de los derechos humanos y la redacción de dos proyectos; uno sobre derechos civiles y políticos y otro sobre derechos económicos, sociales y culturales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 (resolución 217<sup>a</sup> III). De los 58 países representados en la sesión de la asamblea, 50 votaron a favor, ninguno en contra y se presentaron 8 abstenciones.

5 ACKERMAN John M. y SANDOVAL BALLESTEROS Irma Erendira, Leyes de Acceso a la Información en el Mundo Op. Cit p.6

La declaración esta integrada por un preámbulo y treinta artículos en los que se establecen los derechos humanos y las libertades fundamentales a los cuales tienen derecho todos los hombres y mujeres, en cualquier parte del mundo y sin discriminación alguna.

Cabe señalar que la declaración no es obligatoria por si misma, no obstante tiene un indiscutible valor pues influyó en la regulación de materia en el nivel internacional, además de servir de guía a las distintas constituciones nacionales y demás leyes internas.

El antecedente que se puede considerar más importante respecto al derecho de acceso a la información pública lo encontramos regulado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece:

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

Tal declaración reconoce la libertad de información bajo una perspectiva integral ya que de acuerdo a un estudio de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas, (UNESCO) establece:

“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”.<sup>6</sup>

Lo que aporta esta declaración, entre otras cuestiones, es el contenido esencial del derecho a la información, queda definido por las facultades de investigación, recepción y difusión (un derecho que tiene por titular al ser humano y no solo a periodistas y empresas de información), que la información cumple con una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al calificar cada acto informativo como algo debido al público.

Como Roberto Saba ha argumentado de manera persuasiva, “las libertades de expresión y de opinión no solo tienen que ver con la autonomía personal o con el derecho de los individuos a expresar sus ideas. Este tipo de libertades también aspira a asegurar a los receptores la posibilidad de

<sup>6</sup> NAVARRO RODRÍGUEZ Fidela, Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México, Fundación Universitaria de Derecho Administrativo y Política, FUNDAP 2004, p. 27

apreciar la más diversa variedad de puntos de vista en torno a un tema determinado.”<sup>7</sup>

De lo anterior tenemos que de acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho de acceso a la información pública alude el derecho de los ciudadanos a investigar y recibir la información que es uno de los variados campos del derecho humano a la información.

## **2.4 Reforma de 1977 al Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Con motivo del decreto en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977 se adiciono al artículo sexto de la Constitución Federal la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información, sin embargo, a través del tiempo este derecho ha presentado varias modificaciones. En efecto de acuerdo con la reforma política de 1977 el derecho a la información originalmente se constituyo con la finalidad de que el estado permitiera, por conducto de diversos medios de comunicación, que los Partidos Políticos manifestaran de manera regular la diversidad de sus opiniones.

El derecho a la información fue considerado en un inicio como una garantía electoral y un atributo de los Partidos Políticos para informar al pueblo mexicano, luego la Corte le otorgo una connotación más amplia,

7 SABA Roberto, Derecho Comparado de la Información, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, No. 3 Enero-Junio 2004, p. 153

al considerarla como la obligación que tiene el Estado de informar la verdad, por lo que es necesario analizar las diferentes interpretaciones que se le ha ido dando a este derecho con el paso del tiempo.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información, y a pesar de restringirlo en un principio a un rubro estrictamente electoral se observa la tendencia de la prioridad del derecho a la información, puesto que en aquel entonces la Suprema Corte sostenía:

*“La adición al artículo sexto 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 1977, así como el 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) El Derecho a la Información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, instituida con motivo de la llamada reforma política y que consiste en que el Estado permita 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 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 puede conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.”<sup>8</sup>*

En esta tesis aislada se puede advertir que:

El razonamiento que realiza la Suprema Corte a la última parte adicionada al artículo sexto de nuestra constitución manifiesta que en su momento se interpreto el derecho a la información como una garantía social ligada a la libertad de expresión y no como una garantía individual como actualmente la conocemos, ya que en su momento solo otorgaba el derecho a los Partidos Políticos de expresarse a través de los medios de comunicación

<sup>8</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI abril de 2000, TESIS: P. LXI/2000, p. 71

electrónicos; así mismo se dejó abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir cierta información siempre y cuando fuera expedida una ley secundaria, ley que como ya sabemos tardó más de veinte años en ser promulgada.

Tiempo después la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificarlo con la naturaleza del Derecho de Acceso a la Información Pública. En 1996 en una opinión consultiva solicitada por el presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la Información, la Suprema Corte sostuvo que:

*“El artículo 6 constitucional 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 esta 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 esta, 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, incurren 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 esta y hacerla del conocimiento de los gobernados” 9*

Es de destacar que de esta tesis se desprende un elemento que será básico en el derecho a la información y es el hecho de que esta garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad, ya que va en contra de que el gobierno entregue información incompleta, condicionada o manipulada, lo que le permite a la ciudadanía una participación libre y una formación general, es decir, esta tesis busca conocer la verdad para tomar las mejores decisiones a favor de los gobernados.

“Esta nueva Jurisprudencia respecto al acceso a la información se deriva de un acontecimiento que se da el 28 de junio de 1995 en las cercanías de Aguas Blancas en el Municipio de Coyuca de Benítez (Guerrero) en el que murieron 17 personas y 21 resultaron heridas por los enfrentamientos entre campesinos y fuerzas del gobierno. Unas grabaciones en video enviadas anónimamente al periodista RICARDO ROCHA

9 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 24 de junio de 1996, Aprobó, con el número LXXXIX/1996 La Tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para interpretar tesis de jurisprudencia, México, D.F. a 24 de junio de 1996

evidenciaron que el gobierno no neutralizo la protesta y al contrario manipularon la información de la matanza y los videos oficiales que fueron mostrados al público”.<sup>10</sup>

Estos acontecimientos evidenciaron la cultura terriblemente arraigada de la mentira y la manipulación en nuestro país e impulsaron a revitalizar la búsqueda de la verdad, para aprender a solucionar los conflictos de la mejor manera posible.

De manera muy reciente, la Suprema Corte no solo ha ratificado su interpretación del derecho a la información en sentido estricto, sino ha interpretado además contra lo que dijera tiempo atrás que el último párrafo del artículo sexto constitucional constituye una garantía individual o derecho fundamental, sujeto a los límites establecidos en la propia ley. En efecto, aquí la Suprema Corte dijo que:

*“Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el Derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo sexto constitucional, adicionados 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 ha permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente*

10.- NAVARRO RODRÍGUEZ Fidela, Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México, Op. Cit. p.p. 23 y 24

*sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda 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 amplio 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 el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de este derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero”.<sup>11</sup>*

En esta tesis se hace la exigencia legal a las autoridades de que se abstengan de dar información manipulada, incompleta o falsa, entendiendo el derecho a la información como una garantía individual con limitaciones; así

<sup>11</sup> Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta, t. XIII, Junio de 2001, TESIS P/J. 82/2001 P. 579

mismo señala los errores de interpretación que se dieron en anteriores tesis que consideraban al derecho de acceso a la información como una garantía electoral que facultaba a los partidos políticos a dar a conocer sus características.

En otras tesis de Jurisprudencia la Suprema Corte ha insistido en el tema de los límites con mayor énfasis que en el pasado, habida cuenta que el derecho a la información no es, evidentemente un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que:

*“El Derecho a la Información consagrado en la última parte del artículo sexto constitucional no es absoluto, sino que, como toda garantía, se haya sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto de los intereses de la sociedad como 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 cuentan 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”.<sup>12</sup>*

De esta tesis se desprenden las limitaciones que tienen los gobernados para acceder a la información pública, limitaciones encaminadas a proteger los intereses nacionales y de la sociedad, así como el respeto a los derechos de terceros, lo que ha dado origen a la figura jurídica de información reservada y confidencial.

De manera excepcional al criterio de la Suprema Corte se encuentra una tesis aislada de un Tribunal Colegiado de Circuito que rescata el sentido del derecho a la información en su sentido amplio, la cual señala que:

*“El derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, las circunspección, la honestidad, el recato, la honra y la estimación, pues el artículo 6 otorga a toda persona el derecho de manifestar libremente sus ideas y prohíbe a los*

<sup>12</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI. ABRIL 2000, TESIS: P. XLVII/2000, p. 72.

*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 7 y 24 de la propia carta fundamental se refieren a aspectos concretos del ejercicio del derecho a manifestar libremente las ideas. El primero, por que 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 reconoce la necesidad de que el hombre pueda y deba tener libertad para apreciar las cosas y crear intelectualmente, y expresarlo, aunque con ello contrarié 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 de 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 24 de diciembre de 1799. El segundo, es la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. 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 a 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 1917 con relación al artículo 6 antes precisado, tales como la iniciativa de ley, el dictamen de la comisión que al efecto se designo, 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 1977 ponen de relieve que el propósito de las reformas fue el de preservar el derecho de todos respecto de las actividades que regula. Esta reforma recogió distintas corrientes preocupada 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 6 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 por que 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 a 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 este, en su familia y decoro, así como tampoco puede, en ejercicio de ese derecho provocar algún delito o perturbar el orden público. Así mismo, ese derecho del individuo, con adición al contenido original del artículo 6 quedo 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 lleva 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 evitara que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión. Luego, en el contenido actual del artículo*

*6 se consagra la libertad de expresar, 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 trasgresión 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 coerción 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 terceros, ni incitar a la provocación de un delito a la perturbación del orden público. De modo que la constitución de 1917 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 se perturbe el orden público.”<sup>13</sup>*

En esta tesis aislada no solo se contempla el derecho a la información pública en sentido estricto, sino que también se analiza en sentido amplio, es decir, por una parte se expresa sobre la importancia de los gobernados de contar con el derecho de expresar su opinión sin que sea juzgado por esta razón, salvo por la excepciones que marca la ley, y por otra parte también se reconoce el derecho que tienen los gobernados de recibir información verídica completa y oportuna.

El derecho a la información es un derecho extenso en cuanto a los aspectos que comprende, ya que puede ser de carácter social o individual, así mismo incluye varios aspectos como el derecho a informar y ser informado y dentro de este derecho encontramos en sentido estricto el derecho de acceso a la información considerando este derecho como un derecho individual del gobernado que le da la facultad de exigir al gobierno información completa, veraz y oportuna, con el propósito de ejercer un mejor control sobre los servidores públicos y poder tomar mejores decisiones en beneficio del país.

## **2.5 Grupo Oaxaca**

El once de junio de 2002 dos mil dos, el Presidente de la República Vicente Fox Quesada, firmo el decreto de promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Una ley cuyo desarrollo y negociación han tenido características sin precedentes en la historia de México, cuya aprobación y puesta en práctica constituyen uno de los pasos más firmes y necesarios hacia la consolidación democrática; en primer lugar porque en su propuesta y negociación, una iniciativa ciudadana ha hecho cambiar opiniones, acelerar su aprobación y posicionar el tema en un espacio público, donde el debate se ha dado por primera vez sin tantas dificultades; segundo porque sin una ley de este tipo no puede haber ni se justifica la existencia, de una verdadera democracia.

En el posicionamiento y gestión del acceso a la información en el espacio público y ante los poderes del Estado y en el contexto actual de la alternancia política, ha tenido un papel decisivo el grupo Oaxaca<sup>14</sup>, integrado

por un conjunto de académicos y periodistas. Este grupo se formó en un seminario sobre el derecho a la información realizado en Oaxaca en mayo de 2001 dos mil uno, con el objetivo de crear nuevos escenarios y actores en el marco de la regulación del derecho a la información. En pocos meses, la comisión técnica del grupo consiguió posicionar el tema en la agenda pública (específicamente en su vertiente del acceso a la información pública gubernamental), elaborar un proyecto de ley, gestionarlo con los partidos de oposición (el seis de diciembre de 2001 dos mil uno el documento alcanzó el rango de iniciativa de ley con el apoyo de las fracciones parlamentarias de la oposición) y negociar con el ejecutivo los contenidos de una ley final. Gracias a la estrategia política, institucional, social y mediática del grupo Oaxaca; y a la conjunción de otros factores propicios fue aprobada el 24 de abril de 2002 dos mil dos, por unanimidad en el pleno de la Cámara de Diputados, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

“Nunca en la historia de México se había dado un proceso como este, la sociedad civil no había tenido voz, ni margen de acción en el régimen autoritario. El merito del grupo Oaxaca ha sido precisamente movilizar la opinión pública, propiciar el debate y el dialogo con las elites políticas y lograr que un proyecto ciudadano fuera canalizado por los

14 Bautizado así por la corresponsal del The New York Times GINGER THOMPSON, quien en sus artículos fue la que por primera vez denominó la movilización emergente como grupo Oaxaca a partir del lugar en que se realizó el encuentro académico.

partidos políticos de la oposición como iniciativa de ley en el Congreso de la Unión.”<sup>15</sup>

“Sin la movilización de la opinión pública del grupo Oaxaca la sociedad civil no hubiese participado en la definición de una de las instituciones democráticas básicas. El resultado tampoco hubiese sido el mismo, puesto que los contenidos iniciales del proyecto del ejecutivo distaban mucho de los aprobados y al final la ley se aprobó por unanimidad y tampoco se hubiera acelerado tanto la aprobación de una ley que el gobierno estaba retardando. Al incidir el tema en el espacio público, con el apoyo de los medios de comunicación sobre todo la prensa escrita se desató el debate y el gobierno se vio obligado a negociar una ley necesaria para la democracia.”<sup>16</sup>

El grupo Oaxaca es un claro ejemplo de lo que puede pasar cuando se organiza la sociedad, en este caso, Universidades, periodistas, políticos nos mostraron el resultado de un verdadero trabajo en equipo, sin que mediaran intereses particulares de por medio, el único interés en común era avanzar en materia de acceso a la información, lo que permitió acelerar la aprobación de una ley de acceso a la información pública con los principios básicos para garantizar el acceso a dicha información, ya que la propuesta por parte del ejecutivo distaba mucho de ser una ley de transparencia, al contrario en su momento el proyecto de ley fue considerado como ley mordaza.

15 NAVARRO RODRÍGUEZ Fidela, Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México, Op. Cit., p. 18

16 Ibidem.

En la campaña electoral del PAN del 2000 dos mil, y en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, la transparencia, el combate a la corrupción y el acceso a la información figuraban como puntos de compromiso. A pesar de los problemas y desacuerdos, al gobierno no le interesaba en última instancia cumplir con una ley que en lo que llevaba la legislatura no se había podido lograr. La presión de la sociedad civil, fundamentalmente del grupo Oaxaca para figurar como verdaderos representantes de la democracia han sido algunos de los motivos principales de la aprobación.

En efecto, la intención del ejecutivo se ha hecho realidad, pero más que por el partido en el poder, por la misma necesidad y unión democrática. El proceso democrático en esencia ha sido el que ha permitido tener una disposición también clave para la economía y las finanzas del país. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en una serie de documentos recientes alertaba una vez más al gobierno de las consecuencias negativas de la corrupción, de la falta de transparencia y la rendición de cuentas, apuntando la necesidad de mayor apertura y acceso a la información pública.

La inversión extranjera, el funcionamiento de los mercados y el apoyo económico para el desarrollo del país, está estrechamente vinculados con la confianza, que solo puede surgir a partir del conocimiento e información sobre un determinado hecho o situación. La apertura informativa es para estos organismos un requisito básico para la democracia.

“En el último periodo de sesiones de la Cámara de Diputados del año 2001 dos mil uno se habían presentado tres iniciativas de ley relacionadas con el derecho de Acceso a la Información Pública: La del Diputado LUÍS MIGUEL JERÓNIMO BARBOSA HUERTA, del grupo parlamentario del PRD (Partido de la Revolución Democrática), la del Ejecutivo y la iniciativa ciudadana elaborada por el grupo Oaxaca y respaldada por Diputados del PRI, PRD, PT, CONVERGENCIA DEMOCRATICA y PVEM. Lo más importante de la iniciativa ciudadana es que surgió gracias al trabajo voluntario de un grupo de ciudadanos integrados en el grupo Oaxaca”<sup>17</sup>.

El grupo Oaxaca fue creado en el marco del seminario nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” celebrado el 25 de mayo de 2001 dos mil uno en la ciudad que le da nombre. Aunque ya se había previsto un ambiente participativo en torno a determinados temas, lo cierto es que el grupo Oaxaca como tal surgió de forma espontánea y voluntaria, con más integrantes de los esperados y con propuestas concretas que fueron encaminándose a una sola: La necesidad de tener una ley de acceso a la información pública para consolidar la democracia, mejorar el ejercicio de la función pública y la calidad de vida de las personas. De la participación genérica se paso a una actividad dinámica y organizada, que finalmente adquirió una identificación propia; un acierto que traspaso pronto el marco del seminario y que tuvo como tal una presencia y protagonismo determinantes en el espacio político. Sus integrantes, 74 periódicos, organismos no gubernamentales e instituciones académicas como la

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana, la Anáhuac del Sur y la Universidad de Guadalajara, asistentes al seminario asumieron de esta forma nuevas tareas y responsabilidades.

“Un grupo de académicos, activistas, periodistas y propietarios de los medios de comunicación coincidieron con la necesidad de crear un movimiento social con el propósito de iniciar el cambio legal de fondo, es decir, en las estructuras un marco jurídico que diera seguridad al cambio mucho más allá de la fragilidad del voluntarismo personal”.<sup>18</sup>

El grupo Oaxaca quería tener una voz activa, pasar de las ideas a los hechos. El ambiente del seminario fue propositivo. La necesidad de tener una ley de acceso a la información para hacer efectivo el derecho a la Información se consideró inevitable. Y por eso se escribían ya los elementos principales que una ley efectiva debería tener y la intención de integrar una comisión de trabajo representativa para el debate, la crítica y la redacción de un anteproyecto. Por ello se creó la comisión técnica del grupo Oaxaca que en los siguientes meses sería el referente del grupo Oaxaca. Fueron doce los integrantes de esta comisión: Miguel Carbonell (Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM), Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Sergio Elías Gutiérrez (Grupo Reforma), Jorge Islas (Facultad de Derecho UNAM), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (El Universal), Luís Javier Solana (El Universal), Luís Salomón (El Informador de Guadalajara),

<sup>18</sup> VILLANUEVA Ernesto, LUNA PLA Issa, Derecho de Acceso a la Información Pública, Valoraciones Iniciales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2004, p.p. 266-267

Miguel Treviño (Grupo Reforma), Jenaro Villamil (La Jornada) y Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana).

Los integrantes aceptaron el reto por su interés específico en el tema, por su representatividad, disposición y formación. Era un grupo heterogéneo, muchos no se conocían y ninguno en principio tenía intereses económicos o políticos. Simplemente, creían en la democracia, en sus necesidades y en la fuerza de la voz de la sociedad civil. Por primera vez periodistas y académicos de distintos medios e instituciones dieron el primer paso para unirse y luchar para un objetivo común en este caso específico y beneficioso para todos los ciudadanos sin excepción.

Por ello el grupo empezó a trabajar estratégicamente, elaboro la llamada Declaración de Oaxaca. El objetivo principal en ese momento era recoger al menos los seis elementos básicos que debería tener una correcta ley de acceso a la información:

“Adecuar al texto constitucional para establecer que el principio de que la información publica del Estado pertenece a los ciudadanos; legislar para que los órganos del Estado y las empresas privadas receptoras de recursos públicos proporcionen información, sancionar a los servidores públicos que se nieguen a ofrecer información, incluir un artículo de excepciones mínimas, crear un órgano arbitral independiente y reformar y derogar disposiciones contrarias al derecho de acceso a la información”.<sup>19</sup>

19 ESCOBEDO Juan Francisco, Movilización a la Opinión Pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Revista Iberoamericana de Comunicación No. 3, 2002, p. 49

En efecto, los principios básicos que el grupo Oaxaca maneja como básicos de la ley quedaron plasmados en mayor o menor grado en la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que nos da las bases de una estructura democrática que aunque no es perfecta si es perfectible.

El texto se convirtió en una herramienta para posicionar al grupo en el espacio público y desplegar una temática concreta muy discutida y mal entendida en las últimas décadas.

Para evitar el riesgo de que durante el proceso de formulación de la iniciativa ciudadana el gobierno se adelantara con un proyecto insuficiente, el grupo Oaxaca se vuelve a reunir en la ciudad de Oaxaca para dar a conocer el Decálogo del Derecho a la Información, con el que propone posicionar los contenidos mínimos de un tema que ya a conseguido entrar en la agenda pública, los diez principios son los siguientes:

#### “Decálogo del Derecho a la Información

- 1) Derecho Humano Universal;
- 2) La Información Pública le pertenece a las personas;
- 3) Máxima apertura de los poderes del Estado;
- 4) Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado;
- 5) Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos;
- 6) Mínimas excepciones a la norma;

- 7) Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias,
- 8) Tras la pista del dinero;
- 9) Consistencia Jurídica;
- 10) Promoción del Federalismo.”<sup>20</sup>

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 con el propósito de restarle fuerza a este movimiento generado por el grupo Oaxaca en lo que respecta a los principios básicos que debe de tener una ley de acceso, paralelamente pretendían promover una ley débil en cuanto al derecho de acceso a la información, la cual no contenía en lo más mínimo alguno de los principios básicos señalados por el grupo Oaxaca y por lo tanto no garantizarían el acceso a la información..

Al mismo tiempo y durante mas de tres meses, la comisión técnica del grupo avanza en el estudio y elaboración de una iniciativa de ley, una vez que el proyecto esta listo el 11 de octubre en una reunión con la comisión de gobernación y seguridad publica de la cámara de diputados y ante la presencia de los lideres de las fracciones parlamentarias del PAN, PRI y PRD se presenta formalmente el proyecto de iniciativa de ley.

El gobierno guarda silencio respecto de la iniciativa de ley del grupo Oaxaca, el silencio es sospechoso. El primero de diciembre el Poder

<sup>20</sup> *Ibidem*

Ejecutivo Federal envía al Congreso su iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se supone un conflicto legislativo por lo que para evitarlo la iniciativa ciudadana se convierte en una iniciativa formal para obligar a la comisión legislativa a dictaminarlas simultáneamente; la comisión técnica del grupo Oaxaca se instala en la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto presentándose el 6 de diciembre ante el pleno de la Cámara de Diputados.

La iniciativa del grupo Oaxaca consigue entrar en la agenda parlamentaria, el trámite parlamentario establece que ambas iniciativas tienen que dictaminarse. Santiago Creel, 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. El grupo Oaxaca determina que dos de sus miembros participen como negociadores permanentes.

Después de cinco jornadas de negociación se logran acuerdos en noventa y nueve por ciento 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.

“El Congreso de Unión aprueba la ley y con ello pone la primera piedra del edificio institucional y jurídico para la gobernabilidad democrática

del país. Se trata de un hecho inédito en la historia contemporánea, la movilización protagonizada por el grupo Oaxaca a abierto la puerta a la participación mas 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 la elites políticas” 21

El procedimiento de creación de la ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental constituyo una lucha de la ciudadanía (en este caso representada por el grupo Oaxaca) con el gobierno federal, en la cual no solo fue necesario realizar un estudio acerca de los principios básicos del acceso a la información y su necesidad en beneficio de la democracia de nuestro país, sino que también representó la astucia del grupo para poder colocar el tema en la agenda pública, así como para defender la esencia de esta ley aún sin la aprobación plena del ejecutivo; ya que a pesar de lo que pudiera mostrarnos todos aquellos spots publicitarios en los que se presume de una ley de transparencia impulsada por el ejecutivo, la verdad es que esta ley es el resultado de un grupo de actores de la sociedad conformados por universitarios, periodistas y políticos quienes hicieron a un lado los intereses propios del partido que representaban y teniendo como propósito una ley con la que se justifica la existencia, de una verdadera democracia.

21 ESCOBEDO Juan Francisco, Movilización de Opinión Pública: El Caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Op. Cit. p. 15

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA**  
**INFORMACIÓN**

**3.1 Objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

Los objetivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se encuentran en el artículo 4º de la citada ley, mismo artículo que a la letra dice:

*“Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:*

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;*
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;*
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;*
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;*
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y*

*VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.”<sup>1</sup>*

**I) Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.** En este punto encontramos dos aspectos, el primero consiste en procedimientos sencillos, consiste en que el procedimiento para acceder a la información pública sea fácil y entendible para toda la población, sin que se necesite de algún conocimiento o especialidad en particular, así cualquier persona desde un periodista o abogado hasta un estudiante de nivel básico podrán realizar el procedimiento; el segundo punto consiste en tramites expeditos, una de las principales causas que desalientan a las personas para llevar a cabo algún tipo de procedimiento, es la tardanza de este, pues si bien es cierto todos aquellos procedimientos a realizar necesitan contar con esta característica, aproximadamente el 90% de ellos son muy tardados, lo que significa que es importante para poder persuadir a la persona, a la ciudadanía de ejercer el derecho de acceso a la información, dándole la confianza de que cualquier trámite que realicen será de manera expedita.

Como el objetivo de esta ley es el de dar publicidad a la información que se encuentra en poder del Estado, esta debe también reflejar aquellas situaciones en las que sea verdaderamente necesarios para

<sup>1</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Art- 4

la administración contar más tiempo que el establecido por la ley. Es importante que la ley le otorgue al Estado la posibilidad de solicitar una prórroga del tiempo estipulado con la debida justificación de tal requerimiento. Igual de importante es que los procedimientos sean de fácil entendimiento para todas las personas y que se cuente con medios accesibles para conocer el procedimiento a realizar o que se cuente con personas capacitadas para asesorar en el ejercicio de este derecho a todos aquellos interesados.

**II) Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.** Entendiendo la transparencia como la acción de permitir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario en específico, sino a la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar las anomalías.

Cuando hablamos de transparencia se entiende que existe un compromiso por parte del gobierno para proporcionar de manera constante y oportuna la información social, política y económica,

colocar la información de tal manera que la haga accesible para toda la ciudadanía.

Por el contrario, la falta de transparencia puede darse cuando un servidor público o dependencia gubernamental restringe voluntariamente el acceso o distorsiona la información con el propósito de no ser juzgado por la ciudadanía.

**III) Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.** El derecho a la vida privada o a la entidad personal es uno de los límites del derecho de acceso a la información pública, salvo que existan intereses sobresalientes de orden colectivo que justifiquen de manera legítima una intromisión en este derecho personalísimo como podrían ser la investigación de los delitos de lesa humanidad. El bien jurídicamente protegido de este derecho esta constituido por la necesidad de asegurar la tranquilidad y dignidad, indispensables para el libre desarrollo del ser humano, con el fin de que cada uno pueda llevar a cabo su proyecto de vida.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone como límite al derecho de acceso a la información pública, el derecho a la vida privada el cual esta protegido en el título de información confidencial de la siguiente manera:

*“Artículo 18.- Como información confidencial se considerará:*

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

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

*No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público*

*Artículo 19.- Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables.*

*En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicaran siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular, titular de la información confidencial.”<sup>2</sup>*

Existe la figura de la versión pública, y consiste en que en un documento, expediente etc. existe información tanto pública como reservada, ejemplo se solicita información de un expediente de 100 fojas y veinte fojas de este son clasificadas como información reservada o confidencial, en este momento el servidor público proporciona la información que conste en las ochenta hojas del expediente que no estén clasificadas

**IV) Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.** La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los servidores públicos de informar a toda la población de los actos que llevan a cabo como resultado de sus atribuciones y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Para que la rendición de cuentas sea realmente un mecanismo eficaz, por medio del cual se premie o castigue, se tiene que contar con información que sea clara, accesible y verdadera.

También se puede definir como el requerimiento a una organización pública para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad, mediante el mejoramiento de los medios de consulta para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales herramientas son conceder información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y estímulo de

oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas.

Andreas Schedler manifiesta que: “la clasificación O’Donell, la cual indica que existe la rendición de cuentas horizontal y vertical, la primera se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí. La rendición de cuentas vertical supone la vigilancia de los órganos del Estado a cargo de otras instituciones”<sup>3</sup>

**V) Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.** La ley dota de competencia al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para emitir lineamientos en materia de archivos, para lo cual, se deberá producir la pertinente coordinación con el Archivo General de la Nación.

Un elemento indispensable para la localización y estudio de la información, es un correcto archivo por parte de las dependencias públicas, mismo que permita acceder a toda aquella información que produzcan, circunstancia que a pesar de ser lógica era inexistente hasta antes de la ley.

“Esta parte puede ser la menos trascendente, pero en el aspecto práctico es la de mayor operatividad pues permitirá evitar las crisis transexenales en las que se destruía la información pertinente sobre

<sup>3</sup> SCHEDLER Andreas, La Rendición de Cuentas, Op. Cit. 33 y 34

los actos, acciones y programas de gobierno en curso, mismos que debían sufrir importantes retrasos o modificaciones por la falta de información oportuna, lo cual se traduce en incremento de costos para la Administración Pública Federal”<sup>4</sup>

Ha resultado interesante descubrir, que la Administración Pública Federal, hasta antes de la emisión de los lineamientos conjuntamente emitidos, no tenía una sola disposición homologa en materia de archivos.

Los mencionados lineamientos vienen a constituir una sencilla contribución a las tareas de archivo de toda la Administración Pública Federal, considerando que con información sin registros en archivos se hace imposible la posibilidad de otorgar información clara, precisa, oportuna y veraz.

Las facultades conjuntas IFAI-AGN son cuestiones de suma importancia para facilitar el acceso a la información por parte de los particulares. Resulta difícil entender que se pueda otorgar la información solicitada si no existe la información documental debidamente organizada y si no existen archivos adecuadamente administrados.

4 AGUILAR ALVAREZ Horacio, El Derecho de Acceso a la Información, Revista Bien Común, Año X, No. 114, Junio2004, Fundación Rafael Preciado Hernández, p.37

En los términos del artículo 32 y 37, fracción IV de la ley se establece responsabilidad compartida entre el AGN y el IFAI para elaborar y emitir los lineamientos en materia de archivo, para lo cual se constituyó un grupo de trabajo encaminado a cumplir con los principios legales mencionados para evitar disposiciones homologas en materia de archivos y con el objeto de facilitar el acceso a la información solicitada por los particulares.

En los términos de la parte final del artículo 32 de la ley los titulares de dependencias y entidades deberán emitir una guía de archivos para facilitar a los usuarios el servicio de acceso a la información y la debida localización de la información solicitada.

En cumplimiento de la obligación que impone al artículo décimo transitorio de la ley, los sujetos obligados deberán publicar las normas complementarias, junto con una guía de acceso en materia de archivos

El artículo 32 de la ley, señala que las dependencias y entidades tienen la obligación de elaborar una guía simple de los archivos bajo su custodia, la cual debe contener, entre otros datos la descripción básica de sus series documentales. La fecha límite para que las dependencias y entidades publicaran la guía simple en sus respectivos sitios de Internet fue el primero de enero de 2005. Para otorgar una mayor celeridad a este proceso los lineamientos también establecieron, en su artículo 7 transitorio, la obligación de las

dependencias y entidades de preparar un calendario institucional con las fechas para la organización total de sus archivos, así como un informe sobre la situación que guardaba el cumplimiento de los lineamientos, los cuales se pueden consultar en los portales de Internet de las dependencias y entidades.

Las dependencias y entidades tuvieron dos alternativas para publicar su guía simple: una opción consistió en la aplicación de un sistema informático diseñado por el IFAI para tal efecto, conocido como Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Control y Consulta Archivísticos (SICCA), el cual se puede consultar en la página de internet del Instituto, o bien, la otra opción fue mediante un formato diseñado por el área coordinadora de archivos de las propias entidades y dependencias, pero sujetos a los parámetros señalados en los lineamientos de archivos.

El SICCA es una herramienta informática distribuida a las dependencias y entidades de manera gratuita, que tiene por objeto proporcionar un sistema archivístico tecnológico que les permita realizar eficazmente la administración, organización y conservación de sus archivos. Este sistema fue elaborado por el IFAI en colaboración con la Dirección General de Servicios de Computo Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al mismo tiempo, el SICCA es un sistema interactivo que permite al usuario registrar, clasificar, valorar, ubicar y generar los

instrumentos de consulta y control archivístico que describe la información soportada en los expedientes generados en la tarea de la administración pública federal con beneficios para los particulares y para las dependencias y/o entidades, ya que para los particulares va a ser más rápido que se les proporcione la información que soliciten, y a las entidades les proporciona un medio más eficaz para archivar información y por lo tanto tener un mejor control sobre esta y de esta forma podrán cumplir con la obligación de transparentar la gestión pública. En el siguiente cuadro mencionaremos algunos de los beneficios del SICCA tanto para los particulares como para las dependencias o entidades.

### **Beneficios del SICCA**

<b>Para los particulares</b>	<b>Para las dependencias y entidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un medio que permite tener acceso a la información en forma eficaz.</li> <li>• Ubicación rápida y certera de la información que se desea consultar</li> <li>• Consulta pública de los instrumentos de consulta y control archivístico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite contar con una infraestructura tecnológica que facilita los procesos de gestión archivística.</li> <li>• Genera los instrumentos de consulta y control archivístico.</li> <li>• Completo cumplimiento de los lineamientos emitidos en materia de archivos.</li> <li>• Ahorro en la inversión de recursos de tecnologías de la información</li> </ul>

**VI) Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.** Una forma alternativa de entender la libertad de expresión es la que implica la protección de este derecho, no solo la protección de quien se expresa, sino que también aspira a asegurar a los receptores la posibilidad de apreciar la más diversa variedad de puntos de vista posibles en torno a un tema determinado, objetivo que se persigue a través de la protección de la expresión. En un sistema democrático, la ciudadanía se autogobierna. A fin de poder tomar decisiones de autogobierno, la comunidad política debe contar con la mayor información que sea posible otorgársele, lo cual resulta garantizado por medio de la protección a la expresión. Sin libertad de expresión no hay información y sin información no hay democracia.

En nuestro país se reconoce la existencia de formas de democracia en donde se asegura a la ciudadanía mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones, de los cuales el más clásico es el derecho al voto; como sistemas políticos que se fundan en el autogobierno de la ciudadanía.

Sin embargo, este autogobierno resulta aparente si la ciudadanía no cuenta con un acceso asegurado a la información que obra en poder del Estado ¿Qué objeto tendría convocar a plebiscitos, si para contestar a las interrogantes propuestas, la ciudadanía necesita conocer datos a los que solo el gobierno tiene acceso y no hace públicos? La proclamación de la democracia participativa resulta

incompleta sin el reconocimiento del derecho de acceso a la información. Dar poder al pueblo para que decida cuestiones, sin darle la posibilidad de toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados dañinos para la comunidad. La solución se encuentra en un adecuado acceso a la información a fin de que la ciudadanía sea informada.

### **3.2 Características del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental**

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano autónomo de la Administración Pública Federal previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que alude en su artículo 33 ser un órgano de la Administración Pública Federal con triple autonomía: operativa, presupuestaria y de decisión, con objeto de garantizar la autoridad e independencia en el cumplimiento de sus atribuciones.

- a) **Autonomía operativa.-** Ésta consiste en su organización interna, en la manera de realizar sus funciones, incluida la distribución del trabajo, para lo cual habrá de emitir su propio reglamento interior y normas de operación en los términos de la fracción XVI del artículo 37 de la ley.

- b) Autonomía presupuestaria.-** Prevista en la fracción XVIII del artículo 37 de la ley, redactada en los siguientes términos: “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”.

Tomando en consideración las primeras acciones para la integración del IFAI, resultado necesario hacer un importante esfuerzo interpretativo de esta disposición, estrechamente vinculada con la naturaleza jurídica de la Administración Pública Federal. Para esto resultado indispensable un decreto del Presidente de la República para explicar y definir la naturaleza jurídica del IFAI. Definida la naturaleza jurídica se pudo hacer realidad la autonomía presupuestaria del IFAI.

Dicho decreto en lo que interesa dice:

*Se creo el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios.*

*Que la descentralización administrativa, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, tiene entre otras ventajas, la de suprimir el vínculo jerárquico que*

*caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgar la autonomía de gestión y patrimonial;*

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

- c) **Autonomía de decisión.-** Principalmente enfocada a la tarea jurisdiccional a cargo del IFAI, como órgano de solución de controversias que emite resoluciones y no recomendaciones, como lo es el caso de algunos organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos que solo pueden emitir recomendaciones y dichas recomendaciones carecen de poder coercitivo, así mismo las resoluciones emitidas por el IFAI no podrán ser recurridas por las entidades y dependencias y solo los particulares podrán inconformarse mediante el recurso de revisión ante el mismo Instituto o en su defecto podrán recurrir al juicio de amparo.

El IFAI tiene cinco tipos de funciones legales:

**1) Funciones resolutivas:**

- a) Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información.- Cuando a un particular le niegan la información que solicita por considerarla clasificada, puede acudir ante el Instituto con el propósito de que este confirme, modifique o revoque la decisión tomada por la unidad de enlace de la dependencia o entidad administrativa.
- b) Interpretar la ley en el sentido de la publicidad de la información.- Se refiere a la facultad que tiene el Instituto de decidir que tipo de información va a ser considerada como pública y cual va a ser clasificada como reservada o confidencial.

**2) Funciones reguladoras**

- a) Clasificar, desclasificar y custodiar la información reservada y confidencial. Si bien es cierto que originalmente las unidades de enlace son las encargadas de clasificar la información, también lo es que el Instituto tiene la facultad de solicitar en cualquier momento un informe sobre el contenido de la información reservada o confidencial, con el propósito de establecer los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.
- b) Emitir lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.- Como ya lo mencionamos el Instituto tendrá la facultad de emitir lineamientos, en este caso, con el propósito de garantizar la seguridad de los datos personales, ya que estos son susceptibles de

ser alterados, extraviados, utilizados para fines ilícitos o tener acceso a ellos sin previa autorización de quien deba otorgarla.

- c) Elaborar la guía de procedimientos, los formatos de solicitudes de acceso a la información y los formatos de acceso a datos personales.- El procedimiento deberá de ser rápido y sin tener mayores complicaciones, los formatos para que una persona pueda solicitar información consisten en escrito libre, el que se encuentra en la página de internet del Instituto y los que apruebe el propio Instituto
- d) Elaborar los criterios para catalogación y conservación de documentos y archivos.- Es necesario contar con lineamientos comunes para poder conservar la información, que nos permitan tener un efectivo control y localización sobre la información.

### **3) Funciones de vigilancia**

- a) Vigilar a las dependencias y entidades.- Con el propósito de que realicen adecuadamente sus funciones, que no nieguen información que esta clasificada originalmente como pública y no se presten a actos de corrupción.
- b) Denunciar ante el órgano de control interno.- Cuando el Instituto determine que algún servidor público ha incurrido en responsabilidad, deberá hacer del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

#### **4) Funciones de promoción**

- a) Difundir el derecho de acceso a la información. El hecho de que exista este derecho, no significa mucho si no se conoce, es por eso la importancia de este punto, es importante que todos y cada uno de los ciudadanos conozcan el derecho de acceso a la información, lo entiendan y lo sepan ejercer por lo cual el instituto realiza diferentes campañas para que la ciudadanía pueda conocer este derecho de manera amplia
- b) Capacitar a Servidores Públicos.- A efecto de que conozcan los principios de la ley y presten un servicio de calidad para los solicitantes y para la misma dependencia o entidad administrativa.
- c) Proporcionar apoyo técnico.- Apoyar a las personas acerca del uso de las computadoras y el sistema para acceder a las páginas de las dependencias o entidades administrativas, así como podrán contar con el uso de las instalaciones de la unidad de enlace para que pueda solicitar información.
- d) Orientar a los particulares acerca del acceso a la información.- Cuando una persona tenga dudas acerca de cómo debe de solicitar información, esta contará con el asesoramiento del personal de la unidad de enlace quien lo ayudara a resolver el mayor número de dudas que tenga esa persona.
- e) Elaborar investigaciones para ampliar el conocimiento de la transparencia. Se refiere a todos aquellos estudios, seminarios y conferencias que se puedan realizar a efecto de realizar una investigación científica y poder profundizar más en este derecho.

- f) Vincular a las entidades federativas con otros sujetos obligados  
Consiste en hacer posible la participación de todas las entidades administrativas para obtener una mayor comunicación, apoyo y experiencia conjunta con los Estados de la República Mexicana.
- g) Informar anualmente al H. Congreso de la Unión. Presentar un informe de todas las actividades que se han realizado, así como los logros obtenidos con la finalidad de que el Instituto también sea calificado en el desempeño de sus funciones.
- h) Colaborar con organismos internacionales.- Si tomamos en cuenta que algunos otros países ya cuentan con algunos años de experiencia en el tema, es importante que coordinarse a fin de poder obtener su apoyo, colaboración y experiencia en beneficio del ejercicio del acceso a la información.

## **5) Funciones de operación y administración**

- a) Gestión de los recursos humanos, financieros, materiales, generales, informáticos, jurídicos.- Como todo organismo, el IFAI cuenta con recursos humanos, financieros y materiales entre otros, los cuales tiene el deber de administrarlos de la mejor forma posible a efecto de poder cumplir cabalmente con el objeto de defender el derecho de acceso a la información.
- b) Ejecución del control interno.- En relación con el punto anterior, es el manejo de una correcta administración por parte del Instituto, siendo este el encargado de llevar un control interno de la administración de todos los recursos.

### 3.3 Competencia del IFAI

Si bien es cierto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 3° fracción XIV refiere como sujetos obligados a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México), las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior, así como los Tribunales Administrativos Federales y cualquier otro Órgano Federal, también lo es que el IFAI tiene facultades para vigilar el cumplimiento de la ley y resolver sobre controversias de acceso a la información, únicamente en cuanto se refiere a las dependencias y entidades de *la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.*

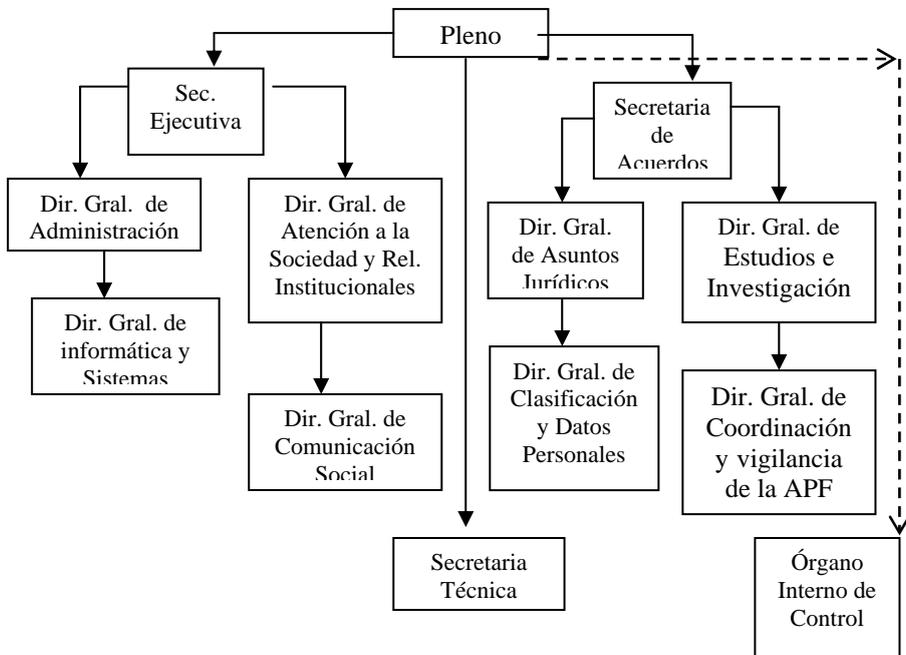
Así mismo en el reglamento de la citada ley, en lo que respecta a los sujetos obligados, el artículo primero establece:

*“Artículo 1°.- Este ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, y en general cualquier otro órgano que forme parte de la Administración Pública Federal.”<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Art- 1

Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones.

### 3.4 Organigrama del IFAI



### 3.4.1 Los Comisionados

El artículo 34 de la LFTAIPG encomienda el gobierno del IFAI a cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal. La designación del Ejecutivo se deberá someter a consideración del Senado de la República o de la Comisión Permanente en su caso, para que manifieste su consentimiento o formule objeciones en forma mayoritaria respecto de la designación.

Así mismo en el artículo 35 de dicha ley se señalan los requisitos para ser comisionado.

*“Artículo 35. Para ser Comisionado se requiere:*

- I. Ser ciudadano mexicano;*
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;*
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;*
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y*
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún*

*Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento”*<sup>6</sup>

En opinión del Licenciado Álvaro Delgado "El boletín por el cual se dio a conocer los nombres de los primeros comisionados resalta de notar que dos de estos no tenían ninguna credencial profesional relacionada con la materia de la ley, y aunque la ley no lo prohíba de manera expresa, todos tiene una plena vinculación con el partido gobernante"<sup>7</sup>

Resulta sorprendente que dos de los comisionados elegidos no tengan ningún tipo de relación o conocimiento con el área a la cual están siendo designados, respecto a esta situación cabe hacer la pregunta ¿los comisionados estarán realizando correctamente sus funciones?, así mismo que dichos comisionados tengan vinculo con el partido que se encuentra gobernando era de esperarse, ya que como anteriormente lo mencionamos, la creación de la ley y del Instituto no se realizo de acuerdo a lo que planteaba el gobierno, por lo que esta acción se puede considerar mas que nada como un poco de protección a sus propios intereses.

Características de los comisionados:

- Serán nombrados por el Ejecutivo Federal, pudiendo ser objetado su nombramiento por la mayoría de los miembros de la Cámara de Senadores y cuando se encuentre en receso esta,

<sup>6</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Art- 35

<sup>7</sup> DELGADO Álvaro, Revista Mexicana de Comunicación, Editorial Fundación Manuel Buendía, Año XV. Num. 81, Mayo-Junio 2003, p.28

por la Comisión Permanente; el periodo establecido por la ley para objetar los nombramientos es por treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de hecho el nombramiento, en caso de que transcurran los treinta días y no se haya emitido alguna resolución al respecto, se tendrá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal. Este nombramiento cumple con el requisito de que como en otros casos, cuando el presidente nombra a miembros de su gabinete se requerirá de la aprobación del Senado.

- “Tendrán una duración en su cargo de siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener algún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.”<sup>8</sup>
  
- Serán causas de destitución:
  - a) Cuando vulneren en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la constitución o en la ley;
  - b) Cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto;
  - c) Cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal

<sup>8</sup> En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su cargo en el año 2007, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de siete años, mientras que los dos comisionados restantes concluirán su periodo hasta que cumplan siete años en su cargo.

Como podemos ver las causas de destitución que contempla esta ley son las mismas que se pueden aplicar para cualquier otro servidor público sin que haga referencia en específico al tipo de conductas por las cuales puedan ser destituidos.

### **3.4.2 Comisionado Presidente**

El Instituto será presidido por un Comisionado Presidente, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su cargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los mismos comisionados, será elegido por al menos cuatro votos de los comisionados sesionando en Pleno, en caso de que transcurran tres rondas y no se haya obtenido el número de votos necesarios se realizara una cuarta ronda donde el numero de votos necesarios para la elección del comisionado presidente será de tres votos.

Sus funciones son:

- a) Representar legalmente al Instituto ante todas las personas y dependencias
- b) Fungir como enlace entre el Instituto y otras autoridades; autoridades que pueden ser de diversa índole y/o jerarquía para resolver todo tipo de trámites relacionados con el Instituto.
- c) Coordinar el informe anual ante el H. Congreso de la Unión; siendo el comisionado presidente el primer responsable de

que todas las actividades que se llevan en el Instituto sean las más adecuadas para el beneficio del propio Instituto.

- d) Proponer la remoción de los Secretarios y de los Directores Generales; cuando por alguna causa estos funcionarios no estén cumpliendo adecuadamente con sus funciones, el comisionado presidente siempre tendrá la facultad de someter a propuesta la destitución de estas personas, propuesta que será resuelta por el Pleno.
- e) Someter los lineamientos para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto. Cuando se han aprobado lineamientos, el comisionado presidente será el encargado de ejercer su autoridad para que se cumplan dichos lineamientos aprobados por el Pleno.

### **3.4.3 El Pleno**

Es el órgano máximo de dirección del IFAI, integrado por los cinco Comisionados, siendo obligatorias todas las resoluciones que este emita, el Pleno funcionara en sesiones ordinarias y extraordinarias, teniendo celebración las ordinarias una vez a la semana y las extraordinarias cuando el caso lo amerite, convocadas por al menos dos comisionados o el comisionado presidente; las atribuciones del Pleno son:

- a) Aprobar las resoluciones que tome el Pleno; cuando el Pleno este sesionando, ya sean sesiones ordinarias o extraordinarias, el mismo

Pleno tendrá la facultad de aprobar las resoluciones que hayan acordado.

- b) Aprobar la suscripción de convenios y contratos que el Pleno celebre con terceros; el Pleno debe de aprobar los contratos que el Instituto celebre con otras personas, por ejemplo el contrato que el Instituto celebre con las televisoras para poder dar difusión al derecho de acceso a la información.
- c) Aprobar la política de comunicación social del Instituto; todos aquellos eventos que se refieran a la promoción del derecho de acceso a la información como pueden ser conferencias, seminarios, publicidad etc.
- d) Aprobar el nombramiento y remoción de los secretarios y titulares de las unidades administrativas; como lo comentamos anteriormente el comisionado presidente será quien proponga la destitución de los servidores públicos, siendo indispensable que el Pleno otorgue su aprobación.
- e) Elegir y remover al comisionado presidente; requiriéndose como mínimo el voto de cuatro comisionados en un mismo sentido, tanto para el nombramiento como para la remoción del comisionado presidente.
- f) Aprobar reformas y adiciones del reglamento interior del IFAI; reformas y adiciones necesarias para un mejor funcionamiento del Instituto, siendo estas reformas una herramienta necesaria para la regulación expansión y consolidación de los principios del derecho de acceso a la información

- g) Aprobar los estados financieros anuales del Instituto; como ya lo mencionamos el Instituto contará con autonomía presupuestaria, es por esto que el Pleno como órgano máximo de dirección del IFAI aprobara los estados financieros.

### **3.4.4 Secretaria de Acuerdos**

Tiene la función de apoyar al Pleno en la definición y expedición de los lineamientos y criterios de clasificación y desclasificación de la información gubernamental; en la sustanciación y elaboración de los proyectos de resolución de los recursos que sean interpuestos ante el Instituto, ante negativas de acceso a la información; y en materia de protección de datos personales; en la gestión de los asuntos jurídicos del IFAI, y en la elaboración de los estudios que sirvan de apoyo al Pleno para el desempeño de sus atribuciones. Para ello, tiene adscritas tres direcciones generales:

- Asuntos Jurídicos;
- Clasificación y Datos Personales; y
- Estudios e Investigación.

### **3.4.5 Secretaria Ejecutiva**

Tiene la función de apoyar al Pleno en la coordinación y vigilancia de las dependencias Federales respecto al cumplimiento de las obligaciones que la Ley les impone; en el diseño y desarrollo de programas de

capacitación a los servidores públicos, en la atención y orientación a la sociedad, así como en la ejecución de las políticas y los programas de planeación y administración del IFAI, informática y sistemas, relaciones institucionales con los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionales autónomos, gobiernos locales y municipales. Para ello, tiene adscritas seis direcciones generales:

- Administración;
- Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales;
- Comunicación Social;
- Coordinación y Vigilancia de la A.P.F.;
- Informática; y
- Sistemas y Vinculación con Estados y Municipios.

## **CAPITULO CUARTO**

### **CLASIFICACIÓN Y PROCEDIMIENTO PARA ACCEDER A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

#### **4.1 Partes implicadas en la clasificación de la información pública gubernamental**

En el proceso de la clasificación de la información están involucradas varias partes, teniendo en principio a la unidad de enlace por ser el primer contacto entre la unidad administrativa y el solicitante de la información, así mismo que un miembro de la unidad de enlace va a ser integrante del comité de información, en segundo lugar se localiza dicho comité, el cual es el responsable de confirmar la clasificación de la información, cabe señalar que en teoría el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene la facultad de clasificar la información, pero en la práctica solo lo realiza en casos excepcionales, por lo que es procedente analizar a cada uno de ellos para saber que funciones desempeñan en este proceso de clasificación a la información.

##### **4.1.1 Titular de la Unidad Administrativa**

El titular de la dependencia o entidad administrativa será el primer encargado de clasificar la información que se encuentre dentro de su dependencia, siendo necesario que tome en cuenta los lineamientos que ha expedido el IFAI, así mismo tiene la facultad de crear sus propios lineamientos, siempre y cuando no contravenga a lo ya dispuesto por el IFAI, además tiene la obligación de hacerle llegar al comité de información

la información clasificada para que este confirme, modifique o revoque la clasificación hecha con anterioridad, salvo las excepciones para los casos en los que no se cuenta con comité de información.

#### **4.1.2 Unidad de Enlace**

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

- Recabar y difundir la información referente a la transparencia de la dependencia o entidad administrativa, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

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

Los titulares de las unidades de enlace designaran a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate el cual auxiliara a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y, en su caso, los orientara sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicita.

Cabe destacar que la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (**SECODAM**) publicó un manual para la integración y funcionamiento de las unidades de enlace y comités de información de la Administración Pública Federal en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Y en esta se menciona que de preferencia el titular de la unidad de enlace cumplirá con el siguiente perfil:

- a) Tener poder de decisión (Nivel: Director General o su equivalente), además de conocimiento de la LFTAIPG, de las atribuciones y programas que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- b) Compromiso con la misión y visión de la dependencia o entidad de que se trate;
- c) Conocimiento de las funciones que lleva a cabo cada unidad administrativa de la dependencia o entidad de que se trate de

conformidad con el reglamento interior o estatuto orgánico que corresponda;

- d) Capacidad y/o experiencia en relaciones públicas (relación directa e institucionalidad al interior de la dependencia o entidad y con otras instituciones públicas);
- e) Conocimiento de informática (manejo de redes) así como en el manejo de información y uso de formatos impresos y en línea;
- f) Compromiso con las funciones relacionadas con la transparencia y acceso a la información; experiencia y vocación de actividades de servicio y atención al público y en el manejo de personal y grado mínimo de licenciatura

### **4.1.3 Comité de Información**

Cada dependencia no solo tendrá una unidad de enlace sino que también se integrará un comité de información que tendrá las funciones, de coordinar las acciones destinadas a garantizar el derecho a la información y serán estas quienes supervisaran los criterios en materia de clasificación, conservación y archivo, así como confirmar, modificar o revocar las clasificaciones adoptando sus decisiones por mayoría de votos.

El comité de información estará integrado por:

- Un servidor público designado por el titular de la dependencia
- El titular de la unidad de enlace
- El titular del órgano interno de control de cada dependencia

Los miembros de los comités solo podrán ser suplidos en sus funciones por servidores públicos designados específicamente por los miembros titulares de aquellos, quienes deberán tener el rango inmediato inferior. Las decisiones deberán tomarse por mayoría de votos.

Consideramos que el comité de información debería estar integrado por un mayor número de personas, en donde en todo momento se encuentre la representación directa del IFAI, ya que se puede presentar el caso de que los tres miembros antes mencionados pueden estar sujetos a la subordinación del jefe superior jerárquico de la entidad o dependencia administrativa, motivo por el cual el IFAI también debería de tener participación al momento de que se integre el comité de información, para que al momento de supervisar los criterios en materia de clasificación, conservación y archivo, así como confirmar, modificar o revocar las clasificaciones se haga imparcialmente sin estar velando por intereses particulares.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités, siendo responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

Cuando una entidad no cuente con órgano interno de control, la Secretaría de la Función Pública designara al servidor público que integre el comité de información.

Los comités podrán integrar a los servidores públicos que considere necesarios para asesorarlos o apoyarlos en sus funciones, quienes asistirán a las decisiones con voz pero sin voto.

Cada comité establecerá los criterios para su funcionamiento, los cuales deberán prever al menos la periodicidad con que sesionara, el servidor público que lo presidirá y la forma de dar seguimiento a sus acuerdos.

Los órganos administrativos desconcentrados que cuenten con un órgano interno de control deberán establecer su unidad de enlace y comité de información.

Cuando no cuenten con un órgano interno de control, el titular del órgano administrativo desconcentrado y el comité de la dependencia a la cual el órgano se encuentre adscrito determinaran de común acuerdo si se requiere una unidad de enlace y un comité propios, atendiendo la estructura orgánica, así como al tipo y cantidad de información que se maneje. Si la determinación es negativa, la unidad de enlace y el comité de la dependencia lo serán también del órgano administrativo desconcentrado.

Cuando un órgano administrativo desconcentrado no cuenta con un órgano interno de control y se determine la necesidad de crear una unidad de

enlace y un comité propio, el titular del órgano interno de control de la dependencia formara parte del comité correspondiente.

Las comisiones intersecretariales y los consejos consultivos cumplirán las obligaciones previstas en la ley, en el reglamento y demás disposiciones aplicables a través de la unidad de enlace y el comité de las dependencias o entidad que ejerzan las funciones de secretaria técnica o su equivalente. En su caso, la clasificación de la información corresponderá al secretario técnico o su equivalente.

Los cambios que realicen las dependencias o entidades respecto a los servidores públicos integrantes de las unidades de enlace o de los comités, deberán publicarse en su sitio de internet dentro de los diez días hábiles siguientes a que se efectúen. Así mismo las resoluciones y los criterios que expidan los comités serán públicos y se darán a conocer en el sitio de internet de la dependencia o entidad de que se trate dentro de los diez días hábiles siguientes a que se expidan, sin perjuicio de que se hagan del conocimiento público a través de un sistema único que para esos efectos determine el Instituto.

Los comités deberán enviar al Instituto mediante los sistemas que para tal efecto establezca este, dentro de los primeros veinte días hábiles del mes de enero de cada año toda la información que posea relativa a:

- a) El número y tipo de solicitudes de información presentadas y sus resultados, incluidas aquellas en las que no fue posible localizar la información en los archivos;
- b) Los tiempos de respuesta a las diferentes solicitudes;
- c) El estado en que se encuentran las denuncias presentadas por el Instituto ante los órganos internos de control; y
- d) Las dificultades observadas en el cumplimiento de la ley, el reglamento y las demás disposiciones aplicables

Los comités deben de entregar toda esta información al Instituto para que este pueda calificar su adecuado funcionamiento, así mismo para que el propio Instituto pueda elaborar su informe de labores que será presentado anualmente ante el H. Congreso de la Unión.

La unidad de enlace y el comité del Instituto no tendrán acceso a la siguiente información:

- 1) La recibida de las dependencias y entidades para que el Instituto la conozca, verifique u ordene su clasificación o desclasificación de acuerdo a la dispuesto por la ley, el reglamento y demás disposiciones aplicables; en este caso la unidad de enlace no tendrá acceso a esta información, ya que dicha información no es de su responsabilidad por lo que el Instituto es el único que tiene facultad para revisarla.
- 2) La contenida en los expedientes de los recursos de revisión mientras no hayan causado estado. La unidad de enlace del Instituto es como

su nombre lo indica, en enlace o vínculo entre la población y el Instituto propiamente, sobre cualquier pregunta respecto de la transparencia, sin embargo, al recurso como tal le corresponde directamente su estudio al Pleno.

## **4.2 Clasificación de la Información**

Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento que:

1) Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información o; cuando por la realización de las actividades de la entidad o dependencia administrativa se genere nueva información, esta tendrá que ser clasificada para facilitar su localización cuando alguien la requiera.

2) Se reciba una solicitud de acceso a la información en el caso de documentos que no se hubieren clasificado previamente.

La información que se generó antes de la entrada en vigor de la LFTIAPG, se ha ido clasificando de manera paulatina, es por lo que se puede presentar el caso de que, alguien acuda a solicitar información que aún no se encuentra clasificada, motivo por el cual al momento de que la solicitan se debe de proceder a hacer su respectiva clasificación.

La clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento. Al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales,

los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño presente probable y específico que causaría el difundir dicha información.

El Instituto establecerá los lineamientos que contenga los criterios para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. Los comités podrán establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requiera, siempre que se justifique y no se contravenga los lineamientos expedidos por el Instituto. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de Internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se admitan o modifiquen, los comités tendrán la facultad de expedir sus criterios específicos, ya que los lineamientos que expide el IFAI son de carácter general, y como bien sabemos la información que se maneja en las dependencias y entidades es muy diferente entre si, en cuanto a formato, cantidad e importancia, motivo por el cual se otorga la facultad de crear lineamientos especializados

En todo momento el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso. El Instituto al ser el garante del derecho a la transparencia, en cualquier momento puede acceder a la información, a efecto de verificar que esta debidamente clasificada para comprobar el buen ejercicio de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

El Instituto podrá solicitar a la dependencia o entidad un informe sobre el contenido de la información reservada o confidencial. En caso de que esta sea insuficiente, el Instituto podrá citar al representante de la dependencia o entidad para que aporte los elementos que permitan determinar la clasificación correspondiente. De lo anterior se desprende que, el Instituto solicitará dicho informe para que la dependencia o entidad justifique el porque de la clasificación de la información, así mismo en caso de que el informe no sea lo suficientemente claro, el Instituto citara al representante del comité de información con la finalidad de que personalmente resuelva cualquier duda o controversia generada por la clasificación de la información.

#### **4.2.1 Información Reservada;**

Solo se puede negar la información o entregar parcialmente si se trata de información reservada o confidencial. De conformidad con el artículo 13 de la LFTAIPG, entendemos que la información reservada es toda aquella que:

- 1.-Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; por ejemplo cuando se va a realizar un operativo con el fin de desmantelar algún tipo de organización delictiva, como pudiera ser una organización de narcotraficantes, no se proporciona la información del momento en que se va a realizar dicho operativo, ni publicar los nombres ni las direcciones de los participantes, ya que pueden ser susceptibles de un ataque a su persona, bienes o

familia, así mismo sabemos que el narcotráfico implica un riesgo a la estabilidad de la seguridad nacional.

2.- Menoscabe la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter confidencial al Estado Mexicano; por ejemplo, si nuestro país decidiera realizar estudios de carácter nuclear para poder mejorar el nivel energético de nuestro país y disminuir en un porcentaje el problema de energía eléctrica que tenemos, este tipo de información afectaría enormemente todas nuestras relaciones con los demás países, independientemente de nuestras buenas intenciones; así mismo la información que se le entregue a nuestro país procedente de otra nación no se podrá tener acceso a esta, ya que no es propia de México.

3.- Dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

4.- Ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, volviendo al ejemplo de los operativos, actualmente han ejecutado a una cantidad considerable de servidores públicos tales como Directores de Seguridad Pública, Ministerios Público, policías, Agentes Federales de Investigación, esto probablemente se ha dado por la facilidad de obtener datos de estas personas.

5.- Cause un 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.

Es conveniente señalar que uno de los primeros problemas que se presento al momento de clasificar la información fue el que no se contaba con una definición concreta de lo que es Seguridad Nacional, motivo por el cual es necesario que analicemos su definición:

Seguridad Nacional se entiende como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la federación (Estados de la República.)
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional; y
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico y político del país y sus habitantes.

También se considerará como información reservada de acuerdo al artículo 14 de la ley en comento:

- "1.- La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- 2.- Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- 3.- Las averiguaciones previas;
- 4.- Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- 5.- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva,
- 6.- La que contenga las recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada."<sup>1</sup>

La información reservada es aquella información clasificada para salvaguardar la seguridad nacional, seguridad pública, defensa nacional, negociaciones internacionales, los intereses de terceros, motivo por el cual

<sup>1</sup> Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Art 14

no estará al acceso de la ciudadanía ya que su difusión representaría problemas para el desarrollo del país.

#### **4.2.1.1 Características de la información reservada**

Cuando concluya el periodo de reserva que será por 12 años, prorrogables por una sola vez o las causas que hayan dado origen a la reserva hayan desaparecido, 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 violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad (conductas tipificadas como asesinato, tortura, violación, prostitución forzada, esterilización forzada, persecución por motivos políticos, religiosos, ideológicos, raciales, étnicos). Como es el caso acerca de la información contenida en una averiguación previa contra el expresidente de México Luís Echeverría Álvarez respecto de los acontecimientos ocurridos en 1968, donde el IFAI resolvió que se tenía derecho de acceder a esta información.

El Instituto, establecerá los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Como ya anteriormente lo mencionamos el IFAI emite criterios o lineamientos acerca de la clasificación o desclasificación de la información, pero las dependencias y unidades administrativas tendrán siempre la facultad de emitir sus lineamientos especiales.

Excepcionalmente, podrán solicitar al Instituto la ampliación del periodo de reserva, por otro tiempo igual, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación., en el momento que dichas causas desaparezcan la información procederá a ser pública

Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados, mencionando la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y las partes de los documentos que se reservan. El índice no será considerado como información reservada. Si no ponen una fecha de cuando fue clasificada y un razonamiento que justifique los motivos que hacen que se considere como información clasificada, es muy probable que esa información permanezca clasificada por un tiempo mayor al que debería estarlo.

El titular de cada dependencia deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados, ya que es el responsable de clasificar la información.

## **4.2.2 Información Confidencial**

La información confidencial es aquella información concerniente a una persona física, identificada, en lo relativo a su origen étnico o racial, o que este referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva o 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 integridad.

Como información confidencial se considera la entregada con tal carácter por los particulares a las autoridades, debiendo señalar los documentos que contengan información confidencial o reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información.

Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con estos deberán:

- Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos;
- Tratar datos personales solo cuando estos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;
- Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento.
- Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados.
- Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, en el momento que tengan conocimiento de esta situación, y

- Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya notificado el consentimiento expreso de los individuos a que haga referencia la información.

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

- Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general;
- Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
- Cuando exista una orden judicial;
- A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requerirá el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido.

En ninguno de estos supuestos se estará obligado a tener el consentimiento del titular de los datos personales, ya que estamos hablando

de actos que el gobierno realiza cotidianamente para su adecuado ejercicio, motivo por el cual si se necesitara del consentimiento del titular tardaría mucho tiempo en poder realizar sus actividades.

### **4.3 Procedimiento para acceder a la Información Pública Gubernamental**

Procedimiento se puede definir a la forma o el modo de cómo va desenvolviéndose el proceso, así como los tramites a que esta sujeto y las diferentes etapas que lo forman. De la anterior definición podemos partir para decir que el procedimiento de acceso a la información pública es el conjunto de pasos o tramites que se van a realizar ante las diferentes autoridades administrativas, con el propósito de obtener un acceso a la información pública.

#### **4.3.1 Características del procedimiento para acceder a la información pública gubernamental.**

El acceso a la información debe de tener ciertas características que ya están previamente establecidas en la ley, las cuales deben de tomarse en consideración para que se pueda ejercer debidamente el derecho de acceso a la información, por lo que a continuación analizaremos cada una de ellas.

### **4.3.1.1 Gratuidad**

Esta característica del procedimiento se refiere a que el acceso a la información debe ser gratuito en lo que se refiere al procedimiento, precisando el costo de la reproducción, debiéndose entender la diferencia que existe entre gratuidad por el acceso y costo por la reproducción, ya que el primero consiste en los trámites y en el acceso directo a la información, mientras que el segundo se refiere a la reproducción de la información a través de diversos medios como pueden ser videos, disquetes, copias etc. el costo por los materiales utilizados para la reproducción se deben de cobrar tomando en cuenta que nunca debe ser de forma poco accesible a la mayoría; precisando el costo por cualquier modalidad de reproducción. Se entenderá por cuotas de acceso, los costos de reproducción y envío de la información solicitada.

En caso de que las entidades y dependencias posean una versión electrónica de la información solicitada, podrán enviarla al particular sin costo alguno o ponerla a su disposición en un sitio de Internet y comunicar a este los datos que le permitan acceder a la misma.

Las dependencias y entidades podrán reproducir la información solicitada en copias simples o certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales, holográficos u otros medios. En esos casos se cobrará a los particulares derechos, aprovechamientos o productos, según corresponda, y el pago respectivo deberá hacerse previamente a la reproducción de la información.

Salvo en el caso de las copias certificadas, los costos referidos anteriormente no podrán rebasar el de los materiales utilizados para la reproducción de la información. Estos costos deberán publicarse en los sitios de internet de las dependencias y entidades.

Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- a) El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;
- b) El costo de envío

#### **4.3.1.2 Formas y formatos de solicitud**

Existen diferentes formas de poder presentar una solicitud de acceso a la información, por lo cual los particulares pueden optar por presentarla a través de:

- 1.- El Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
- 2.- Por correo certificado o por mensajería. Se debe enviar a la Unidad de Enlace de la APF o de los otros sujetos obligados que poseen la información. Es importante quedarse con un comprobante que acredite el día en el que se envió su solicitud de información.
- 3.- Presentar personalmente su solicitud de información ante la Unidad de Enlace correspondiente.

En cuanto al formato se tienen tres opciones para solicitar información:

- 1.- A través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
- 2.- De manera escrita bajando el formato de la página Web del I.F.A.I.
- 3.- De manera escrita mediante formato libre

#### **4.3.1.3 SISI (Sistema de Solicitudes de Información),**

Es el sistema autorizado por el Instituto que contiene los formatos impresos y electrónicos para que las personas presenten sus solicitudes de acceso a través de medios electrónicos, y es el sistema único para el registro y captura de todas las solicitudes recibidas por las dependencias y entidades en otros medios como correo, mensajería o físicamente, y cuyo sitio de Internet es: <http://informacionpublica.gob.mx>.

El SISI cuenta con un modulo manual y un modulo electrónico, siendo estos:

- a) Modulo manual del SISI: Es aquel que permite el registro y captura de las solicitudes recibidas directamente, o por correo o mensajería en la dependencia o entidad, y que inscribe dentro del sistema las diversas respuestas y notificaciones que se le puedan emitir al solicitante mediante correo certificado con acuse de recibido;

- b) Modulo electrónico del SISI: Es aquel que permite la recepción de las solicitudes de información directamente o por medios electrónicos en la dependencia o entidad, así como darles respuesta y realizar las notificaciones correspondientes por los mismos medios; igual permite la impresión de las fichas de pago de acuerdo a las opciones de reproducción y envío de la información elegidas por el solicitante, así como la presentación de recursos de revisión ante el IFAI.

El SISI cuenta con una clave de usuario y contraseña, mismas que serán utilizadas como elementos de seguridad, los solicitantes las obtendrán y utilizaran para dar seguimiento a sus solicitudes o recibir notificaciones.

Una de las características con las que cuenta el SISI que resulta ser novedosa, es el acuse de recibido electrónico, el cual cuenta con un número de folio único que emite el SISI, y que acredita la fecha de recepción de cualquier solicitud, independientemente del medio de recepción, ya sea físico, por correo o mensajería o medios electrónicos.

Las respuestas a las solicitudes de acceso remitidas por parte de los sujetos obligados a través del SISI, no carecen de validez por no contener firma o membrete; la validez es intrínseca al uso del sistema, ya que el particular al presentar su solicitud por ese medio electrónico, acepta que se le hagan las notificaciones por dicho sistema, incluyendo la respuesta.

De acuerdo a lo anterior se desprende que el SISI es un instrumento novedoso, toda vez que permite realizar un procedimiento a través de Internet, contrario a lo que generalmente estamos acostumbrados donde hay que acudir personalmente a una dependencia o entidad pública, independientemente de lo cercano o lejano de nuestro domicilio y de las interminables horas que se tienen que esperar para recibir una respuesta, y al contrario, con este sistema desde la comodidad de la casa, lugar de trabajo, etc. las personas pueden realizar todo un procedimiento de su interés sin desatender sus demás actividades

#### **4.3.2 El procedimiento para acceder a la Información Pública.**

Corresponde garantizar el acceso a la información pública gubernamental en custodia de la Administración Pública Federal, al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, así como emitir las normas regulatorias pertinentes para facilitar el acceso a la información que se encuentre a disposición de los particulares bajo la custodia de la APF.

Para solicitar información, debemos acudir a las unidades de enlace que cada entidad o dependencia obligada ha establecido. Éstas proporcionarán los datos requeridos y auxiliarán en la elaboración de las solicitudes o, en su caso, orientarán a las personas acerca de donde deben acudir a solicitarla si la información no se encuentra en esa entidad o dependencia. Estas unidades de enlace tramitarán las solicitudes de acceso, realizarán la gestión interna a la que haya lugar para entregar la información

requerida y notificarán el resultado. De ser necesario la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los 10 diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud que indique otros elementos o corrija los datos a efecto de localizar la información que solicita. Este requerimiento interrumpirá el plazo de los 20 veinte días para contestar la solicitud de información.

Cuando un particular acude a solicitar información, las dependencias y entidades de la APF, cuentan con un plazo de 20 días hábiles para dar contestación respecto a la solicitud que se les ha hecho, dicho plazo podrá ser prorrogable por veinte días más, cuando existan razones que motiven dicha espera como puede ser el caso de que no se cuenten con los datos suficientes para encontrar la información solicitada, dicha prórroga deberá de notificársele al solicitante; al momento de dar contestación al particular sobre la pertinencia para la entrega de la información solicitada, se debe de precisar el costo de reproducción y la modalidad (copias simples, copias certificadas, disquetes, etc.) en que será entregada la información. En caso que no haya respuesta para el particular dentro del plazo legal establecido, se entenderá que la información solicitada le será entregada en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente en que venza el plazo, siempre que se compruebe si fue necesario haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

De lo anterior se desprende lo siguiente: si al particular no se le dio respuesta acerca de su petición y por lo mismo no ha sido notificado ¿como se le entregara la información si la persona no sabe si tiene o no que pagar

por los costos que origine la entrega de dicha información?; en el supuesto de que el particular espere el plazo de ley y no se le de ningún tipo de contestación, y por lo tanto acuda a la unidad de enlace con el propósito de tener acceso a la información, en la unidad de enlace le pueden responder que la información esta clasificada como reservada o confidencial y por lo tanto no le será entregada, en estos supuestos no se esta respetando uno de los objetivos señalados en el artículo 4 fracción I de la LFTAIPG que es el de tener acceso a la información mediante procedimientos expeditos.

Cualquier persona por sí misma o a través de su representante legal puede solicitar la información. Debiendo hacerlo mediante una solicitud, la cual debe de contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que ayude a su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio

El particular podrá interrogar a las entidades o dependencias administrativas sobre los datos en su custodia y solicitar si es necesario su corrección o rectificación. En caso de que exista conflicto entre ambas partes, el IFAI será quien decida sobre dicho conflicto.

No se debe dar ninguna explicación del por qué requiere determinada información, ni por que se quiere acceder o modificar los datos personales. Características que como ya se habían manejado anteriormente es necesaria para no atemorizar de alguna manera a aquellas personas que desean acceder a la información y que al contrario, tengan la confianza de acceder libremente a la información solicitada sin sentirse cuestionados o vigilados de alguna manera. Así mismo, los ciudadanos no deben tener ningún obstáculo para poder acceder a ella, es como si una persona tuviera que dar los motivos para poder obtener algo que de origen ya es suyo.

Roberto Saba manifiesta que “la persona tiene siempre el derecho a controlar el accionar de su gobierno por medio de saber acerca de sus actos, decisiones, políticas, etc. Por lo tanto no necesita justificar su solicitud de información”<sup>2</sup>

De lo anterior es de suma importancia que la LFTIAPG no hace prohibiciones a los extranjeros para que puedan solicitar información

<sup>2</sup> SABA ROBERTO, El Derecho de la Persona a la Información, Derecho Comparado de la Información, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 2004, número 3 Enero-Junio, p. 170

gubernamental, esto se contrapone con lo que señala el primer párrafo de artículo 8 constitucional que manifiesta que el derecho de petición en cuestiones políticas solo podrán ejercerlo los ciudadanos de la república. Aún siendo el caso de que se llegare a solicitar la acreditación de la nacionalidad mexicana podría darse el supuesto de que un ciudadano mexicano solicita información, información de la cual el no tiene el más mínimo interés, pero la solicita con el propósito de facilitársela a un extranjero, por lo que esta es una problemática que aún no se ha podido resolver.

Una vez que se ha hecho la solicitud, la unidad de enlace turnara la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener información, con el fin de que la localice, verifique su clasificación comunique la manera en que se encuentra disponible para determinar su costo.

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

- I.** Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información; o
- II.** Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

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

Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo de veinte días.

#### **4.3.2.1 Confirmación de Positiva Ficta**

Si transcurren veinte días hábiles sin recibir una respuesta o notificación por parte de la Unidad de Enlace correspondiente, se puede presentar ante el IFAI una confirmación de Positiva Ficta que para esto podemos optar por:

- 1.- Enviarlo por correo certificado o por mensajería al IFAI a la dirección: Av. México Núm. 151, Col. Del Carmen Coyoacán, manteniendo el comprobante del envío o:

2.- Presentarlo personalmente ante el Centro de Atención a la Sociedad del IFAI en la dirección previamente mencionada.

El IFAI le solicita a la Unidad de Enlace que le informe si respondió la solicitud en tiempo y forma como lo establece la Ley de no hacerlo así el IFAI requiere a la dependencia la entrega de la información al solicitante, salvo que la información sea clasificada como reservada o confidencial en estos casos, la Unidad de Enlace cubrirá los costos de reproducción de material y del envío.

#### **4.3.2.2 Recurso de Revisión**

Contra las negativas o entrega parcial de información emitidas por el comité de información de las dependencias o entidades de la APF, el particular podrá acudir ante el IFAI en un plazo de quince días, para que éste resuelva al particular, dentro de un plazo de 50 días hábiles contados a partir de la fecha de interposición del recurso, susceptibles de prórroga por otro lapso igual, En caso de falta de respuesta del IFAI dentro del plazo legal establecido para ello, la respuesta se entenderá en sentido negativo.

El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles

siguientes a la fecha de la notificación. En el caso de haberlo tramitado ante la Unidad de Enlace, esta deberá remitir el asunto ante el Instituto al día siguiente hábil de haberlo recibido.

El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

- La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones de los datos personales;
- El solicitante no este conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega;
- El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información requerida en la solicitud.

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- La dependencia o entidad ante la cual se presento la solicitud;
- El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay; así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- La fecha en que se le notifico o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- El acto que se recurre y los puntos petitorios;

- La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente; y
- Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

El Instituto sustanciara el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnara al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto.

El Pleno del instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes.

Mediante solicitud expresa del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos.

Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, teniendo las resoluciones del Pleno el carácter de Públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del instituto podrá ampliar por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos anteriormente establecidos.

Finalmente el Instituto podrá emitir sus resoluciones consistentes en:

a) Desechar el recurso por improcedente o sobreseerlo, será improcedente cuando:

- Sea presentado, una vez transcurrido el plazo establecido;
- Que el Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
- Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité; o
- Se este tramitando ante los Tribunales del Poder Judicial Federal algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;

Así mismo podrá sobreseerse:

- Cuando el recurrente se desista expresamente del recurso;
- El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causa de improcedencia en los términos de ley, o

- La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnada lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.
- b) Confirmar la decisión del Comité; y
- c) Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución. Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá por confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del consentimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponde.

Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración

deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

En caso de inconformidad por esta resolución solo el particular podrá acudir en amparo indirecto ante el Tribunal en materia administrativa como lo señala la siguiente jurisprudencia:

**“Registro No. 182169**

**Localización:**

**Novena Época**

**Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**XIX, Febrero de 2004**

**Página: 1073**

**Tesis: I.7o.A.275 A**

**Tesis Aislada**

**Materia(s): Administrativa, Común**

**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS  
MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL  
ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN  
SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE  
LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE  
AMPARO.**

*El artículo 9o, primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías únicamente cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. En consecuencia, si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver el recurso de revisión contemplado por el numeral 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, obliga al comité de información de alguna dependencia a proporcionar la información solicitada por un particular, tal comité carece de legitimación para ocurrir al juicio de garantías, en atención a que dicha determinación, materialmente jurisdiccional, no afecta su patrimonio, entendido como una disminución material en sus bienes, sino únicamente lo vincula a exhibir la documentación respectiva.*

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 7287/2003. Integrantes del Comité de Información del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y otro. 4 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.” 3

#### **4.4 Análisis a la clasificación de la Información Pública Federal Gubernamental**

De los anteriores temas que hemos visto, podemos analizar que la clasificación a la información pública gubernamental cuenta con algunas deficiencias a nuestro modo de ver, como lo es el caso de que el titular de la unidad administrativa es el primer encargado de realizar la clasificación de la información, motivo por el cual dicha clasificación puede estar mal elaborada, ya que el titular de la dependencia o entidad administrativa puede ocultar información valiéndose de la excusa de que dicha información esta clasificada como reservada o confidencial, esto con el propósito de ocultar deficiencias, negligencias, actos de corrupción etc., en la realización de las labores de la entidad, así mismo el comité de información es quien va a confirmar, modificar o revocar dichas clasificaciones, por lo tanto resulta poco eficiente o creíble, ya que dicho comité esta integrado por personas que laboran en dichas entidades o dependencias administrativas, siendo así que se puede manejar como una subordinación por parte del titular de la unidad administrativa.

Por tal motivo es necesario que el Comité de Información este integrado por cinco miembros, de los cuales dos serán nombrados por el IFAI, esto con el propósito de que al momento de tomar decisiones no exista una subordinación directa a la dependencia o entidad que influya en la clasificación de la información y por lo tanto no atente contra los intereses de la ciudadanía.

Con el propósito de obtener una mayor independencia por parte de estos dos integrantes del Comité que serán nombrados por el IFAI, se considera pertinente que duren en su cargo un periodo de cuatro años, sin que este periodo sea prorrogable, esto con el propósito de evitar que se generen afectos que interfieran con la clasificación de la información. Y en las excepciones donde no existe el comité de información como generalmente se conforma, ya que este solo será integrado por el titular de la unidad administrativa, por lo cual es necesario que se integre con una persona más nombrada por el IFAI, la cual también debe ser ajena a la dependencia y durar en su cargo un periodo de cuatro años no prorrogables.

Con respecto al punto anterior es necesario que el IFAI se deslinde definitivamente del Poder Ejecutivo Federal, incluso en la designación de sus comisionados, ya que como anteriormente lo manifestamos algunos de los comisionados tienen vinculación con el partido gobernante, así mismo en agosto de 2006 se designo a Alonso Lujambio como comisionado presidente del IFAI, cargo para el cual fue propuesto por el propio equipo de Felipe Calderón con quien ha aceptado mantener una amistad desde la adolescencia, siendo esto un claro ejemplo de la dependencia directa del Instituto con el Ejecutivo Federal. Por tal motivo los comisionados deberían designarse por el Congreso de la Unión, partiendo de las propuestas de cada grupo parlamentario. De esta forma se obtendrá la autonomía del IFAI en beneficio del derecho de acceso a la información.

#### **4.4.1 Irregularidades de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Es de hacer notar que al momento de la creación de la ley no se contaba con los elementos necesarios para la clasificación de la información, como lo es el caso de que para la clasificación de la información reservada no existía la definición del concepto de seguridad nacional, elemento que es tomado en cuenta para la clasificación de la información, es así que para resolver este dilema se crea la ley de Seguridad Nacional, la cual no resulto muy beneficiosa, siendo que se presenta una definición confusa del término de Seguridad Nacional, ya que de dicha definición se desprende que cualquier información generada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrán caer fácilmente en dichos supuestos y permanecer con carácter de reservada.

De igual forma cada uno de los principios en los que se basa la ley para clasificar la información como reservada deben ser definidos de manera concreta, toda vez que, pueden ser objeto de arbitrariedades por parte de las autoridades, por lo tanto para una mejor aplicación de la legislación se debe definir cada supuesto estipulado.

Para el mejor ejercicio de la clasificación de la información se necesita tener buenas bases, es decir, nos referimos específicamente al archivo de la información, es así que a pesar de contar con el Sistema Automatizado de Integración de los Instrumentos de Control y Consulta

Archivistitos (SICCA), es necesario hacer notar que no es de carácter obligatorio para cada una de las dependencias o entidades, sino que basta con que se cumpla con ciertos principios básicos ya anteriormente mencionados para que se cumpla con el requisito del correcto archivo de la información, sin embargo esta circunstancia afecta en el cumplimiento de la clasificación de la información toda vez que facilita la pérdida y ocultamiento de bastante información, por lo que se considera necesario que el SICCA sea un sistema obligatorio para todas las entidades y dependencias administrativas.

Por otra parte, la Ley General de Acceso a la Información Pública es violatoria del artículo 8 Constitucional, ya que la citada ley menciona que cualquier persona podrá solicitar información, sin que se haga algún tipo de distinción en cuanto se refiere a nacionalidad, mientras que el artículo 8 constitucional nos establece claramente que el derecho de petición en materia política es exclusivo de los ciudadanos mexicanos, motivo por el cual esta ley va en contra de lo dispuesto por la Constitución.

Derivado del punto anterior el proporcionar información a un extranjero que a su vez estaría en posibilidad de asociarse con demás extranjeros para deliberar asuntos políticos del país, se estaría anteponiendo lo dispuesto en el artículo 9 Constitucional que señala que la libertad de asociación con fines políticos es exclusivo de los ciudadanos mexicanos.

## 4.5 Propuesta

Se sugiere adicionar al artículo 30 de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública Gubernamental una fracción más, en la cual se manifieste que el comité de información estará integrado también por dos personas más nombradas por el Instituto federal de Acceso a la Información, esto con el propósito de que al momento de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información reservada o confidencial no se este actuando bajo la subordinación del titular de la unidad administrativa, esto con el propósito de lograr un equilibrio al momento de tomar decisiones para clasificar la información, así mismo en las excepciones donde el comité de información solo se conforma por el titular de la unidad administrativa, se integre con una persona más nombrada por el IFAI, siendo dicha persona ajena a la dependencia. Toda vez que dicho artículo en la actualidad esta contemplado de la siguiente forma:

Artículo 30. Cada comité estará integrado por:

- I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
- II. El titular de la unidad de enlace; y
- III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El comité adoptara sus decisiones por mayoría de votos

Por lo que de acuerdo a nuestra propuesta dicho artículo quedaría de la siguiente manera:

***Artículo 30.- Cada Comité estará integrado por:***

- I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;***
- II. El titular de la unidad de enlace***
- III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad; y***
- IV. Dos servidores públicos designados por el IFAI, ajenos a la dependencia o entidad de que se trate.***

***El comité adoptara sus decisiones por mayoría de votos.***

Con lo anterior damos por concluido el presente trabajo, en espera de que su contenido sea de utilidad para el conocimiento y aplicación de esta nueva legislación, mismo trabajo que trata de dar una solución a la problemática expuesta a lo largo del presente trabajo.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Derecho de Acceso a la Información Pública es el derecho que poseen las personas para tener acceso a la información radicada en las entidades o poderes públicos, con las excepciones que previamente establezca la ley.

**SEGUNDA.-** El objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental consiste en contribuir en la democratización de la sociedad mexicana, a través de la transparencia de la gestión pública, y de la rendición de cuentas, de manera que se proporcione lo necesario para que las personas tengan acceso a la información de manera sencilla y rápida, así como garantizar la protección de los datos personales y mejorar la organización y clasificación de los documentos.

**TERCERA.-** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano autónomo de la administración pública previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con triple autonomía: operativa, presupuestaria y de decisión, con objeto de garantizar la autoridad e independencia en el cumplimiento de sus atribuciones.

**CUARTA.-** Si bien es cierto que todas las personas deben de tener acceso a la información, también lo es que al difundirse cierto tipo información se entorpecerá el correcto ejercicio del Estado, motivo por el cual se clasificara la información para restringir dicho acceso. Por lo cual se cuenta con supuestos para su clasificación, dichos supuestos deben de ser definidos en

la propia ley de manera clara a efecto de que no quede la posibilidad de ser utilizados de manera arbitraria.

**QUINTA.-** El titular de la unidad administrativa será la primera autoridad en clasificar la información, así mismo el comité de información de dicha entidad o dependencia administrativa es quien va a confirmar, modificar o revocar dichas clasificaciones, por lo tanto dicha clasificación carece de credibilidad, ya que el citado comité esta integrado por personas que laboran en las mismas entidades o dependencias administrativas, siendo así que se puede manejar como una subordinación por parte del titular de la unidad administrativa.

**SEXTA.-** Se propone que el comité de información este integrado por cinco miembros, de los cuales dos serán nombrados por el IFAI, esto con el propósito de que al momento de tomar decisiones no exista una subordinación directa a la dependencia o entidad que influya en la clasificación de la información, y por lo tanto atente contra los intereses de la ciudadanía, y en las excepciones donde no existe el comité de información propiamente ya que este será constituido por el titular de la unidad administrativa, por lo cual es necesario que se integre con una persona más nombrada por el IFAI, la cual también debe ser ajena a la dependencia.

**SÉPTIMA.-** Es necesario que el IFAI se deslinde definitivamente del Poder Ejecutivo Federal para que pueda contar con plena autonomía. Motivo por el cual es necesario que la designación de los comisionados, deberá realizarse por el Congreso de la Unión, a partir de las propuestas de cada grupo

parlamentario. De esta forma se obtendrá la autonomía del IFAI en beneficio del derecho de acceso a la información.

**OCTAVA.-** Al momento de entrar en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no se contaba con los conceptos necesarios para la clasificación de la información, motivo por el cual en enero de 2005 entra en vigor la ley de Seguridad Nacional, con el propósito de definir uno de los principales conceptos para la clasificación de la información, ley que no resulto de gran aportación ya que se presenta una definición confusa del término seguridad nacional, toda vez que de dicha definición se desprende que cualquier información generada por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrían caer fácilmente en dichos supuestos y permanecer con carácter de reservada.

**NOVENA.-** Actualmente las leyes penalizan de manera más severa otorgar información clasificada que negar información pública, ya que solo es sancionado de manera administrativa, toda vez que no se cuenta con una sanción prevista en materia penal y civil, por lo tanto negar información pública debe ser sancionada por la vía penal y civil.

**DÉCIMA.-** Es así que tenemos una ley con los principios básicos, sin embargo le hace falta mejorar, la cual junto con el IFAI debe ser vigilada por la sociedad, para lograr una adecuada democratización, que después de todo es uno de sus principales propósitos y no se pierdan los logros obtenidos por estos, tenemos el primer paso pero el resultado, aún esta por verse.

**BIBLIOGRAFÍA**

ACKERMAN John M. Y SANDOVAL BALLESTEROS Irma Erendira. Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

CARRINGTON Goodrich, Historia del Pueblo Chino. Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1996, 3era Edición.

CASTREJON GARCÍA Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Tomo I, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2002, Segunda Edición.

CASTREJON GARCÍA Gabino Eduardo, Derecho Administrativo Tomo II, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 2002, Segunda Edición.

CHÁVEZ CASTILLO Raúl, Tratado Teórico Práctico del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 2003, Primera Edición.

DIEZ QUINTANA Juan Antonio, 205 Preguntas y Respuestas sobre Garantías Individuales y Derechos Humanos, Editorial PAC S.A. de C.V. México, 2005.

FERNANDEZ SANTILLAN José, La Democracia como Forma de Gobierno, No. 3, IFE, México, 1995.

FIX ZAMUDIO Héctor, (COORD.) México y las Declaraciones de Derechos Humanos, UNAM, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, México, 1999.

KENNETH SCOOT Latourette, China, Editorial Diana, México, Primera Edición 1967.

LORETTA ORTIZ Ahlf, Derecho Internacional Público, Oxford, Segunda Edición, México, 2003.

MADISON James El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

NAVARRO RODRÍGUEZ Fidela, Democratización y Regulación del Derecho de Acceso a la Información en México, Fundación Universitaria de Derecho Administrativa y Política, FUNDAP México, 2004.

SABA Roberto, Derecho Comparado de la Información, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

SCHEDLER Andreas, La rendición de Cuentas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

VILLANUEVA Ernesto, Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003.

VILLANUEVA Ernesto, LUNA PLA Issa, Derecho de Acceso a la Información Pública, Valoraciones Iniciales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

VILLANUEVA Ernesto, Derecho Mexicano de la Información en México, Oxford, México, 2000.

VILLANUEVA Ernesto, Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

VILLANUEVA Ernesto, Temas Selectos de Derecho a la Información, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2004.

## **OTRAS FUENTES**

AGUILAR ALVAREZ Horacio, El Derecho de Acceso a la Información, Revista Bien Común, Año X, No. 114, Junio 2004, Fundación Rafael Preciado Hernández.

CARPISO Jorge, El Poder, su Naturaleza, su Tropología y los Medios de Comunicación Masiva, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año XXXII.

DELGADO Horacio, Revista Mexicana de Comunicación, Año XV, No. 81, Mayo-Junio 2003, Fundación Manuel Buendía.

ESCOBEDO Juan Francisco, Derecho de Acceso a la Información Pública. ¿Para que y Como? Revista Iberoamericana de Comunicación, Santa Fe, No. 1 Otoño-Invierno, 2001, Publicación del Posgrado de Comunicación, Universidad Iberoamericana.

ESCOBEDO Juan Francisco, Movilización de la Opinión Pública en México: El Caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Revista Iberoamericana de Comunicación, No. 3, 2002, Universidad Iberoamericana, Santa Fe.

FUENTES Víctor, Freno al IFAI, Periódico Reforma, año 2006, marzo, México D.F., año 13 No. 4,462.

HERNANDEZ VALDEZ Alfonso, Rendir Cuentas, Revista Mexicana de Comunicación, Octubre Noviembre 2005, México D.F. 2005, p. 19, Fundación Manuel Buendía.

MARTÍNEZ OMAR Raúl, Acceso a la Información y Democracia, Información Pública, Revista Mexicana de Comunicación, Octubre-Noviembre 2005, México D.F., 2005, Fundación Manuel Buendía.

MENA MORA Amalia, Entrevista a Juan Pablo Guerrero, Revista Bien Común, año X, No. 114, junio 2004, Fundación Rafael Preciado Hernández.

SABA Roberto, El Derecho de la Persona a la Información, Derecho Comparado de la Información, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año 2004, número 3, Enero-Junio.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI. ABRIL 2000, TESIS: P. XLVII/2000.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XI abril de 2000, TESIS: P. LXI/2000.

Semanario Judicial de la Federación, y su Gaceta, t. XIII, Junio de 2001, TESIS P/J. 82/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta t. XIV, Septiembre de 2001, TESIS I. 3 C. 244 C.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Febrero de 2004, tesis de Jurisprudencia, I.7o.A.275 A.

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 24 de junio de 1996, Aprobó, con el número LXXXIX/1996 La Tesis que antecede; y determino que la votación es idónea para interpretar tesis de jurisprudencia, México, D.F. a 24 de junio de 1996.

Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales, IFAI, México, 2006.

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Alco, México, 2006.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, México, 2006.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, México, 2006.

Ley de Seguridad Nacional, México, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2006.

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

<http://www.ifai.gob.mx>

<http://www.ifai.gob.mx/informe/decreto.pdf>

<http://www.ifai.gob.mx/sicca/expedientes.pdf>

<http://www.informacionpublica.gob.mx>

<http://www.gobernacion.gob.mx>

<http://www.ordenjuridico.gob>

[http://www.Chidenius.net/historial/lyhyesti\\_voudet/e\\_lyhyesti.asp](http://www.Chidenius.net/historial/lyhyesti_voudet/e_lyhyesti.asp)

[http://www.anders\\_chidenius.clonewars.ipopdater.com](http://www.anders_chidenius.clonewars.ipopdater.com)

<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/2068.htm>

[http://www.es.wikipedia.org/wiki/Gustavo\\_III\\_de\\_Suecia](http://www.es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_III_de_Suecia)

[http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/spanish/slides/datos/\\_de:Suecia.ppt](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/spanish/slides/datos/_de:Suecia.ppt)

[http://www.cmq.edu.me/documentos/revista/revista18\\_7.pdf](http://www.cmq.edu.me/documentos/revista/revista18_7.pdf)

<http://www.gio.gob.tw/info/nation/sp/qu/hissp.htm>