

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**“EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL REGULADO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO
SEXTO CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA INDIVIDUAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
OSCAR MAURICIO ZETINA MOSCOSO**

ASESOR DE TESIS: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ



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.

LA PRESENTE TESIS ESTA DEDICADA:

A Dios y a la Virgen de Guadalupe, por llenar mi vida de bendiciones e iluminar el camino para llegar hasta este día de mi vida.

A mi Padre y a mi Madre, por sus consejos, amor y apoyo incondicional, así como por los sacrificios que día a día realizaron por mí y por mi hermana. Asimismo a mis abuelos y a toda mi familia.

A mi Universidad, a mis maestros de la Facultad de Derecho y a mi asesor de tesis, por que con nada podría pagarles todo lo que han hecho por mí, ya que gracias a nuestra máxima Casa de Estudios y a los catedráticos que en ella participan, donándonos a los estudiantes sus maravillosos conocimientos, se me ha brindado la oportunidad de ser alguien en la vida.

A mis amigos de la Facultad, por haberme brindado siempre su apoyo y compartí tantos momentos que me enseñaron el valor de la amistad.

Finalmente a Vanessa Rivera Álvarez, quien es sencillamente el amor de mi vida, por amarme con toda su alma y ser mi compañera, amiga y cómplice en todo, y de quien me siento profundamente orgulloso.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
--------------------------	----------

CAPITULO I

Conceptos Preliminares.....	5
------------------------------------	----------

1. El Derecho a la Información.....	5
2. Garantía Individual.....	24
3. Derecho de Acceso a la Información Pública.....	33
4. Sujetos del Derecho de Acceso a la Información Pública.....	41
5. Objeto del Derecho de Acceso a la Información Pública.....	44

CAPITULO II

Antecedentes Constitucionales del Derecho a la Información en México.....	50
--	-----------

1. La reforma al artículo sexto constitucional.....	50
a) Iniciativa de reforma.....	50
b) Discusión en la Cámara de Origen.....	54
c) Discusión en la Cámara Revisora.....	71
d) Computo de las legislaturas y declaración de aprobación.....	82
2. Criterios jurisprudenciales sobre el derecho a la información en México.....	83

CAPITULO III

Derecho Comparado y Legislación Internacional.....	98
---	-----------

1. El reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Legislación Comparada.....	98
a) El Acceso a la documentación pública en Suecia.....	99
b) El Acceso a la documentación pública en Estados Unidos.....	108

c) El Acceso a la documentación pública en Francia.....	119
2. El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Convenciones Internacionales.....	127

CAPITULO IV

Aspectos jurídicos relacionados con el desarrollo legislativo del artículo sexto constitucional.....133

1. Etapas de formación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.....	133
a) Iniciativa de Ley.....	134
b) Discusión en la Cámara de Origen.....	139
c) Discusión en la Cámara Revisora.....	143
2. Principales contenidos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.....	147
3. Procedimiento de Acceso a la Información en los sujetos obligados...155	
a) Acceso a la información en el Poder Ejecutivo.....	155
b) Acceso a la información en el Poder Judicial.....	160
c) Acceso a la información en el Poder Legislativo.....	165
d) Acceso a la Información en los Organismos Constitucionales Autónomos.....	173

CAPITULO V

Medios de Defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública.....198

1. Recursos en el Poder Ejecutivo.....	199
2. Recursos en el Poder Judicial.....	216
3. Recursos en el Poder Legislativo.....	222
4. Recursos en los Organismos Constitucionales Autónomos.....	230
5. Juicio de Amparo.....	239

6. Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	284
Conclusiones.....	295
Bibliografía.....	313

INTRODUCCIÓN

El propósito de la presente tesis es obtener el título de Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo cual elegí como tema de estudio el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental como prerrogativa fundamental consagrada en nuestra Carta Magna. En ese sentido, lo que se pretende es destacar su importancia para la vida democrática de México, revisando para ello sus antecedentes, los cuales encontramos tanto en la legislación nacional e internacional como en la propia jurisprudencia, para posteriormente pasar a su estudio como un derecho vigente en cuanto a su ejercicio y defensa jurídica.

Los artículos 39 y 40 de nuestro Código Político Federal, establecen que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que es voluntad de éste constituirse en una República representativa, democrática y federal, lo cual significa que esa voluntad suprema, a la que se subordinan todas las demás, emana del pueblo, pero que éste no la ejerce de manera directa, sino a través de los funcionarios públicos elegidos para tal efecto.

En ese sentido, surge la necesidad de establecer controles que acoten ese poder a efecto de evitar abusos y excesos en su ejercicio. Para tal efecto, existen dos instrumentos fundamentales para el control del poder, los cuales consisten en: el estado de derecho y la transparencia.

El estado de derecho puede explicarse como el conjunto de normas y ordenamientos legales y positivos que sirven para señalar dentro de qué márgenes pueden desenvolverse las autoridades, las cuales solo pueden hacer aquello que expresamente está establecido en la ley.

Por otro lado tenemos a la transparencia, la cual podemos entender como al capacidad de identificar, por medio de la difusión y el acceso a la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes, así como también si los gobernantes guían sus decisiones en función a las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Esto obedece a la obligación que tiene el poder de responder en primerísimo lugar a los ciudadanos, quienes somos su fuente última de legitimación.

Concretamente en el caso de México, tenemos que desde la incorporación del derecho a la información al texto constitucional, en el marco de la reforma política de 1977, la doctrina se ha debatido respecto de cual es su verdadero contenido, y es que desde su inclusión al marco jurídico, esta prerrogativa no tuvo un contenido específico y determinado, sino que fue a través de la interpretación de los propios tribunales del Poder Judicial de la Federación, instados por brillantes juristas apoyados en los conceptos y principios arrojados por la legislación internacional y la doctrina, que se fue aportando luz a la materia y se llegó a comprender con mediana claridad la naturaleza jurídica de esta prerrogativa fundamental.

En efecto, al hacer el análisis de este derecho a la información, hemos podido apreciar que es una especie de género que engloba a su vez otras prerrogativas que tienen que ver con el derecho a informar y a ser informado. De esta última se desprende el derecho de todo ciudadano de conocer la información derivada de la gestión gubernamental que se encuentre en posesión de los órganos públicos.

Sin embargo, no fue sino hasta el 11 de junio de 2002 que el panorama cambio, ya que en esa fecha se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La

aprobación de esta Ley y su implementación constituyen un avance importante en la regulación del derecho de acceso a la información pública en México.

En el presente trabajo se abordará el estudio del derecho de acceso a la información pública como prerrogativa reconocida en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dividiendo en cinco capítulos los rubros a tratar. En el primer capítulo, denominado “*conceptos preliminares*”, nos abocamos a comprender algunas cuestiones fundamentales como el contenido y naturaleza jurídica del derecho a la información, el análisis del concepto de garantías individuales, el contenido, alcances y naturaleza del derecho de acceso, así como su objeto y sujetos activo y pasivo.

En el segundo capítulo se expondrán los antecedentes legislativos de la incorporación del derecho a la información al artículo sexto de la Constitución Política federal, repasando la participación de algunos de los Diputados y Senadores durante su discusión en el Congreso. Asimismo se revisará la evolución que tuvo la interpretación del mencionado derecho en los criterios contenidos en las tesis jurisprudenciales emitidas por nuestro máximo Tribunal.

En el capítulo tercero haremos un análisis respecto al derecho comparado entre los sistemas jurídicos de tres pioneros en la materia, Suecia, Estados Unidos y Francia, cuyos modelos de regulación y tutela del derecho en estudio sirvieron de guía a otros países. Para complementar la exposición en el ámbito internacional, se revisará la forma en que es protegida dicha prerrogativa en las declaraciones y convenciones adoptadas y suscritas por México en materia de derechos humanos.

Por otra parte, en el capítulo siguiente, abordaremos los aspectos del desarrollo legislativo del artículo sexto constitucional en lo que a la prerrogativa en estudio se refiere, pasando por el proceso de creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el análisis de

los principales contenidos de la misma, así como su implementación y ejercicio en los diferentes sujetos obligados. Para cerrar este apartado se incluyó la reciente reforma, por la cual se estableció en el artículo sexto de la Carta Magna los principios y bases rectores del derecho de acceso a la información pública en México.

Por último, el capítulo quinto toca lo relativo a los medios de defensa con los que cuenta el particular para impugnar un acto de autoridad que contravenga el orden constitucional y legal en detrimento de su garantía de acceso a la información pública. En este apartado se analizará la procedencia y tramitación de los recursos en sede administrativa ante los distintos sujetos obligados, así como el medio de defensa de las garantías individuales por excelencia, el Juicio de Amparo. Enseguida se aborda el papel que juega la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la promoción y defensa de la prerrogativa en estudio.

CAPITULO I

Conceptos Preliminares.

1. El Derecho a la Información.

En el caso de México, con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se culminó la reforma a diversas disposiciones constitucionales dentro de lo que fue conocido como la reforma política de ese año. En ese paquete de reformas se adicionó al artículo sexto de la Constitución Federal: “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”, lo cual, en primera instancia, permite determinar que el derecho a la información se encuentra reconocido en el orden jurídico mexicano, sin embargo, la mención de este derecho resulta bastante escueta, ya que no se menciona en que consiste este derecho ni de que forma lo garantiza el Estado, por lo que en este apartado me evocare a tratar de encontrar los elementos que permitan aportar una respuesta a la interrogante: ¿Cuál es el alcance del Derecho a la Información?, ya que como señala el Dr. Ernesto Villanueva¹, no existe una respuesta que ofrezca un concepto unívoco, de validez universal que pusiera fin a esta interrogante.

El problema de definir el concepto y alcances del derecho a la información como prerrogativa o facultad que el Estado reconoce a los gobernados, radica en que, desde el propio procedimiento de enmienda por el cual fue incluido en la Constitución Política, el derecho en comento no tuvo un contenido específico y predeterminado, por lo que no existen elementos categóricos que orienten a afirmar sin duda alguna el contenido irrestricto del mismo dentro del procedimiento de reforma constitucional². Sin embargo encontramos en la doctrina y el derecho internacional, elementos orientadores que permiten determinar su contenido y naturaleza.

¹ VILLANUEVA, Ernesto, “*Temas Selectos de Derecho de la Información*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, p. 9.

² Cfr. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, “*Las Garantías Individuales en México*”, 3ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 657.

Como señala el Dr. Jorge Carpizo³, los elementos que nos aporta el derecho internacional son muy importantes para construir las bases del derecho a la información en México, ya que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser interpretados de acuerdo con las nuevas corrientes del pensamiento de los derechos humanos contenidas en diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, ya que los mismos son parte integrante de nuestro orden jurídico interno⁴, toda vez que, de conformidad con el artículo 133 de nuestra Carta Magna, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, firmados por el presidente y aprobados por el Senado, constituyen “ley suprema de toda la Unión”, situación que igualmente ha sido reconocida por la jurisprudencia al establecer que las normas de los tratados internacionales se incorporan al derecho interno y que por ello son de observancia obligatoria y de aplicación directa.

En primer lugar, cabe decir que el concepto de derecho a la información, como instrumento regulador y garante de prerrogativas fundamentales imprescindibles para la construcción de un Estado democrático, está vinculado estrechamente con el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión e información que proclama el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁵.

En efecto, actualmente una parte de la doctrina coincide en señalar que el derecho a la información surge a partir de la reformulación de la tradicional libertad de expresión contenida en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por el cual se garantiza la libertad de expresión y de información en los siguientes términos: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad*

³ Consultar gaceta del Semanario Judicial de la Federación, octava Época, Pleno, número 78, junio de 1994, p. 12 (contradicción de tesis 3/92).

⁴ Carpizo, Jorge, “*Constitución e información*”, en María, Hernández, Antonio y Valadés, Diego (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. 32.

⁵ Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 1988.

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

De igual forma, siguiendo el mismo concepto establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la información es tutelado en los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ y 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos⁷, de la forma siguiente:

ARTÍCULO 13. Libertad de Pensamiento y Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

ARTÍCULO 19. (...) 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Como puede desprenderse de la lectura de los artículos transcritos, el contenido de dichos preceptos no solo busca tutelar el derecho a manifestar las ideas, sino que extiende su protección a la búsqueda y recepción de información por cualquier medio.

⁶ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969; aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980; ratificada por México el 24 de marzo de 1981; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

⁷ Diario Oficial, 20 de mayo de 1981, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966. Promulgado el 30 de marzo de 1981.

Al respecto el Dr. Sergio López Ayllón⁸, refuerza esta idea al señalar que:

El “derecho a la información” (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la “búsqueda” y “difusión”, sino que también a la recepción de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

De este modo, la doctrina moderna, con sustento en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión, o lo que podemos definir como derecho a la información en sentido amplio, implica una trilogía de libertades interrelacionadas que suponen la facultad del individuo a **buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.**

Ahora bien, ya que hemos logrado identificar el contenido del derecho a la información de acuerdo a los elementos que nos aporta el derecho internacional, debemos desarrollar los alcances del mismo.

FACULTAD DE DIFUNDIR INFORMACIÓN.

Se trata del derecho de los individuos a la libre difusión o propagación de informaciones y opiniones por cualquier medio y es consecuencia de las libertades de expresión y de imprenta, mismas que en el orden jurídico mexicano se encuentran consagradas como garantías del gobernado en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal.

⁸ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000, p. 163.

Al respecto resulta ilustrativo el razonamiento que al respecto nos aporta Remedios Sánchez Freís⁹:

*El derecho a la información es más amplio que el de expresión, imprenta y opinión, derechos con los que se había confundido y que resultan insuficientes dada la universalidad de la actividad informativa. **El derecho a la información alberga la teoría tradicional sobre la libertad de expresión pero en un sentido más amplio, pues supone en primer lugar el derecho a informar, que no es sino la fórmula moderna de aquella libertad**, y en segundo lugar, el derecho a ser informado, referido fundamentalmente al público, a la colectividad, aspecto que supone también el deber de informar de los gobernantes.*

Visto desde esta perspectiva, el derecho a informar se identifica con las libertades de expresión e imprenta, mismas que ya se encuentran debidamente reconocidas en el texto constitucional, lo cual pudiera parecer en principio una reiteración, ya que para efectos del juicio de amparo, al reclamarse una violación a las libertades específicas de manifestación de ideas y/o de imprenta, los preceptos constitucionales violados y los conceptos de violación se referirán a esas garantías y no al derecho a informar.

Sin embargo, el contemplar dichas garantías desde el punto de vista de ser parte de un derecho integrador, como lo es el derecho a la información, seguramente conlleva ciertos beneficios respecto a la reglamentación de las mismas, ya que el derecho a informar comprende también aspectos que se alejan del concepto individual y que deberán ser desarrollados a través de la legislación ordinaria.

⁹ SANCHEZ FERRIZ, Remedios, *El Derecho a la información*, apud JUNCO ESTEBAN, Maria Alicia, “*El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*” (Breviarios Jurídicos), México, Porrúa, 2003, p. 9.

En efecto, la facultad de difundir información implica el ejercicio de la libertad fundamental de expresión e imprenta, y su modo de realización más efectiva es mediante la eliminación de obstáculos que interfieran con dicha acción¹⁰, generando de este modo ámbitos de impunidad en favor de los individuos que permitan el ejercicio de esa libertad¹¹, aunque como establece López-Ayllón, en ciertos casos, cuando no es suficiente la protección negativa, consistente en el establecimiento de límites al poder del Estado, el cual está obligado a no interferir en las conductas amparadas por esos derechos, es necesario que se amplíe el campo de acción de los ciudadanos a través de ciertas acciones positivas por parte del Estado encaminadas a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de dicha libertad, ya que la libertad jurídica para hacer o dejar de hacer algo sin la posibilidad real (libertad fáctica) de elegir entre lo permitido va en detrimento del ejercicio de la misma libertad, lo cual denota una protección garante de tipo social.¹²

En este sentido podemos decir que el Estado, como garante del derecho a la información, y en específico con relación a su vertiente de derecho a difundir información (libertad de expresión e imprenta), tiene la obligación no sólo de no impedir o dificultar la manifestación de las ideas, sino que además debe garantizarlo interviniendo activamente, es decir, implementando las acciones que ordenen las leyes reglamentarias que al efecto se expidan.

En este último caso, el Estado puede acrecentar el campo de acción de los individuos, por ejemplo, mediante el establecimiento de los derechos de replica o rectificación, sancionando normas protectoras o estipulando, como derecho prestacional, el que grupos socialmente significativos tuvieran acceso a medios de

¹⁰ Existe un derecho de libertad negativa perfecta frente al Estado cuando existen tres elementos: una libertad jurídica, un derecho frente al Estado para que no impida ciertas acciones, y una competencia para hacer valer jurídicamente sus violaciones (Ver LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “*El derecho a la información como derecho fundamental*”, op. cit.).

¹¹ CARBONELL, Miguel, “*Los Derechos Fundamentales en México*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, p. 313.

¹² Cfr. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “*El derecho a la información como derecho fundamental*”, op. cit., p. 165.

comunicación masiva como la televisión o la radio¹³. De este modo se generan canales o mecanismos que permitan a las personas el acceso a los medios de comunicación y se busca el que los distintos actores sociales no atropellen el derecho de los demás.

FACULTAD DE RECIBIR INFORMACIÓN.

Esta vertiente del derecho a la información se refiere al derecho a ser informado, es decir, busca tutelar los intereses de los individuos cuando estos juegan el papel de receptores de información u opiniones dentro de lo que podemos denominar como proceso informativo. Esta prerrogativa es oponible frente al Estado como el principal obligado en transparentar su gestión y a garantizar a los individuos el derecho a tener conocimiento de los asuntos públicos; así como también, en ciertos casos, es oponible frente a los medios de comunicación como intermediarios, ya que aunque estos, como entes de naturaleza privada no están obligados como el Estado a transparentar su gestión, si cumplen la función de emitir y comunicar, siendo por lo tanto un conducto por el cual se difunde y se informa a los individuos.

En este sentido, el derecho a ser informado conlleva el derecho de todo individuo de acceder a toda clase de información y opiniones mediante el acceso a cualquier fuente de información no prohibida por la ley, lo cual implica entre otras, la obligación correlativa del Estado de informar a los gobernantes proporcionando aquella información, derivada de la gestión pública, que se encuentre bajo su resguardo, ya sea cuando ésta le sea requerida por los particulares, o bien cuando, por disposición de la ley, cierta información deba ser difundida periódicamente sin que medie requerimiento alguno.

Asimismo los medios de comunicación, en su tarea de transmitir y difundir información, tienen la obligación de observar ciertos parámetros de objetividad,

¹³ Ibidem p. 166.

veracidad, claridad y oportunidad, dependiendo del tipo de mensaje que se este difundiendo, además de respetar los límites expresamente establecidos en el artículo sexto constitucional respecto de no atacar la moral, los derechos de terceros, provocar algún delito o perturbar el orden público.

De acuerdo con el párrafo anterior cabe hacer dos aclaraciones; la primera es que el Estado, como garante del derecho a la información, tiene a su cargo no solo la obligación de no entorpecer, impedir u obstaculizar la libre circulación de información y el acceso a ella por cualquier medio permitido por la ley, sino que, además, debe emitir la legislación necesaria para crear el marco jurídico regulatorio que permita un adecuado ejercicio del derecho a la información, no sólo tutelando los intereses de quienes difunden un mensaje en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, sino también buscando salvaguardar el derecho que tienen los receptores de esa información para que la misma sea un instrumento de desarrollo político y social que contribuya a generar, en los individuos, una conciencia crítica, vigilante, analítica y participativa¹⁴.

La segunda aclaración que cabe hacer tiene mucha relación con la obligación del Estado de garantizar, a través de la expedición de una legislación reglamentaria, el derecho a recibir información de una sociedad moderna conformada por individuos ávidos consumidores de información y como tales también de los medios de comunicación, ya que el derecho a la información no es equivalente solo a libertad de expresión, es decir, a la libertad para el que produce y emite, sino que también involucra el derecho que tiene las personas como receptores de información.

En este orden de ideas, es importante señalar que podemos distinguir dos tipos de manifestaciones informativas de especial trascendencia para el derecho en comento, las cuales son la noticia y la opinión.

¹⁴ GARCÍA MURILLO, José Guillermo, “*Derecho a la Información*”, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 2004, p. 100.

Respecto de estos tipos o manifestaciones informativas, cabe señalar que la noticia involucra la comunicación de hechos o acontecimientos que se suceden en la realidad y que dada la trascendencia que tiene para el individuo, se deben exigir ciertas condiciones tanto para difundirla como para recibirla, es decir, que la noticia, como comunicación de hechos de trascendencia pública, para ser tal debe cumplir con determinadas cualidades para no volverse, como señala el tratadista José Maria Desantes citado por el Dr. Ignacio Burgoa, en corrupción de la misma.

Respecto a las condiciones o cualidades que debe reunir la noticia como objeto del derecho a la información, podemos decir que esta debe ser:

- 1 Objetiva y oportuna: lo cual implica que ha de ser conforme a la realidad, con completa independencia por parte del informador y la misma debe dirigirse con rapidez para que el ciudadano este objetivamente bien informado en el momento más próximo en que aquella se produce.
- 2 Completa y veraz: lo que refiere que debe comprender la noticia en su totalidad y no solo lo sustancial, es decir, incluir todo su entorno, el conjunto de factores y circunstancias que la han provocado, rodeado, condicionado o determinado; y por otro lado, el que la información sea veraz no significa que necesariamente tenga que ser verdadera, sino que fue adquirida de forma diligente y contrastando los hechos con datos objetivos. Se asume, por lo tanto, el riesgo de la inexactitud dada las limitaciones humanas de percepción, siempre y cuando no venga motivada por la negligencia del informador.
- 3 Universal: esto es que la información debe dirigirse a todas las personas sin exclusión alguna, es decir, que debe ser se asequible a toda persona por igual. Esta condición de la noticia deriva de la idea de que para que la información sea un instrumento que permita el enriquecimiento de la conciencia individual para el fomento de una participación ciudadana, es

necesario que ésta se genere bajo un concepto igualitario tal que su comprensión sea posible para la generalidad de los individuos que conforman la sociedad.

Una de las razones a que obedece la necesidad de que la noticia cumpla con las cualidades mencionadas, es que en lo individual la información significa la única posibilidad de que el hombre sea actor consiente de su propio destino, ya que solo se puede razonar o aprender a partir del dato cierto, del conocimiento de un hecho y de sus consecuencias¹⁵. Es pues indispensable que la noticia sea tal y no corrupción de la misma, para que con su difusión se logre que el ciudadano tome conciencia y en esa medida adopte una actitud más crítica y participativa en relación a los asuntos públicos, entendiendo así a la información como requisito para que el hombre individualmente considerado participe y tome decisiones en aras del fortalecimiento de la vida democrática.

En cuanto a las opiniones, como objeto del derecho a la información, comprenden las ideologías y juicios de valor o conclusiones que se obtienen de aplicar las ideas a los hechos, lo cual es necesario para la democratización y la participación¹⁶, sin embargo su nivel de objetividad y veracidad es menor ya que al tratarse de juicios de razón atribuibles a la persona que los pregona, pueden ser objeto de discusión, confrontación o crítica a la luz de de otras ideas u otros juicios de razón, por lo que a diferencia de la noticia, la opinión no puede ser calificada como falsa o verdadera aunque como idea no fuera compartida por nadie.

En este sentido el derecho a la información en su vertiente de derecho a recibir información esta directamente relacionado con la necesidad de la sociedad de contar con información adecuada que le permita, a través del conocimiento de

¹⁵ ORTIZ TEJEDA, Carlos, en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, apud. GARCÍA MURILLO, José Guillermo, *op. cit.*, p. 109.

¹⁶ JUNCO ESTEBAN, Maria Alicia, “*El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*”, Breviarios Jurídicos, México, Porrúa, 2003, p. 12.

los hechos, formarse una opinión crítica y analítica a fin de fomentar una participación racional¹⁷ de la sociedad en los asuntos públicos.

Cabe hacer notar que en el derecho a ser informado encontramos la contra parte de la acción de difundir o informar, ya que como puede apreciarse se trata del derecho que tiene el receptor de cierta información (hechos relevantes) a que esta le sea proporcionada bajo ciertas condiciones, como ya se comentó. En otras palabras, visto al proceso informativo como un ciclo, éste se forma con la difusión de la información por una parte y por otra la recepción de la misma, lo cual permite decir que el derecho a la información es un derecho de doble vía como lo ha sostenido la Quinta Sala de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia al asentar que:

...el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cubre únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cual es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites – que son implícitos y esenciales al derecho garantizado- realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada por que así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional¹⁸.

¹⁷ Una acción es racional si el actor elige, entre todos los medios a su alcance, el más apropiado para llevar a cabo el fin propuesto. (Cfr., BAIRD, Douglas, apud. JUNCO ESTEBAN, Maria Alicia, op. cit., p. 7.)

¹⁸ VILLANUEVA, Ernesto, “Temas Selectos de Derecho de la Información”, op. cit., p. 11.

Desde este enfoque, el derecho a la información adquiere un carácter complejo al englobar una serie de derechos y libertades reconocidos en la carta magna y en declaraciones internacionales, los cuales se refieren tanto al sujeto que informa como al que recibe dicha información, esto es, como sea comentado, el derecho a la información es un derecho de doble vía, toda vez que busca tutelar tanto la libertad que tiene todo individuo a difundir información y opiniones libre de censura, así como también tiene por objeto el garantizar a las personas que al recibir determinada información, esta reunirá ciertas condiciones de calidad de tal modo que la conviertan en un instrumento útil para el conocimiento y la participación.

Al respecto, la autora María Alicia Junco Esteban¹⁹ señala que:

La información es clave para el fortalecimiento de la democracia. Destruye adornos, permite y fomenta comportamientos deliberados del ciudadano, además es la base de una elección racional. En definitiva, sin información no es posible la democracia ni tampoco el ciudadano racional. No hay mayor peligro para un régimen autoritario y para el poder que un ciudadano bien informado.

De esta forma, se impone reconocer que el Derecho a la Información, tiene un doble aspecto que al mismo tiempo se refiere al derecho a emitir y otro derecho, del cual son titulares todos los hombres, y que se refiere al de recibir información, existiendo pues un derecho de informar y otro a ser informado.²⁰

FACULTAD DE BUSCAR INFORMACIÓN.

Esta facultad entendida como el derecho de todo individuo en lo particular o como medio de comunicación de acceder a cualquier fuente de información o base

¹⁹ JUNCO ESTEBAN, María Alicia, *op. cit.*, p. 8.

²⁰ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 659.

de datos permitida por la ley a efecto de investigar o atraerse información, es complementaria del derecho tanto a informar como a ser informado.

En este sentido podemos decir que el derecho a investigar, entendido como la facultad de todo individuo para hacerse llegar de los elementos de convicción que desee sobre un rubro específico por cualquier medio lícito, va implícito en el binomio constituido por el derecho a informar y a ser informado, ya que ninguna de estas dos prerrogativas pueden ser ejercitadas plenamente sin la información veraz, objetiva, completa y oportuna que la sustente, toda vez que el ejercicio de difundir las ideas y el derecho a saber, no puede concebirse sin la facultad de buscar libremente la verdad.

Esto implica una facultad que debe considerarse como derecho ciudadano y como deber correlativo de los que manejan las fuentes de información, ya que “si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidades de consultar y comprobación en las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación”²¹.

Esta facultad comprende el derecho de acceder a los archivos y registros que contengan información pública en posesión de las autoridades gubernamentales, lo cual conlleva la obligación correlativa a cargo del Estado a efecto de permitir y poner a disposición de cualquier individuo dicha información.

En pocas palabras la facultad de buscar información conlleva la posibilidad de decidir libremente el o los medios de atraerse información, lo cual implica la libertad de decidir que medio se consulta, se lee, se escucha o se contempla.

²¹ Cámara de Diputados, IV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, 4ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, Tomo II, p. 388.

NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.

Desde su incorporación a la Carta Magna en 1977, el contenido y naturaleza del derecho a la información a sido objeto de diferentes cuestionamientos, pero sin embargo quizás el más controvertido de todos sea el relativo a si se esta frente a una garantía individual o una de tipo social, ello no solo para efectos teóricos, sino para estar en aptitud de conocer las consecuencias prácticas que en cada caso se producen, siendo la más importante de ellas la procedencia del juicio de amparo, como medio genérico de protección de las garantías del gobernado.

Cabe señalar que en relación a la naturaleza del derecho en estudio, en las consideraciones vertidas por los Diputados y Senadores dentro de la discusión parlamentaria de la iniciativa de reforma al artículo sexto constitucional de 1977, las posturas se inclinaron en su mayoría a manifestar su conformidad por la incorporación de un derecho de tipo social destinado a garantizar, frente a la libertad para el que difunde y emite, el derecho de la sociedad a ser bien informada.

En este sentido, si bien es cierto que, con la adición del derecho a la información al artículo sexto constitucional, se busco elevar al mas alto rango el derecho de todo individuo, como integrante de la sociedad, a enterarse de la verdad y de este modo estar en posibilidades de participar libre y concientemente en la formación de la voluntad general; también lo es el que de las mismas exposiciones se desprende que el referido derecho no solo presenta una connotación social, ya que no se trata de una garantía exclusivamente dirigida a la colectividad, sino que la misma, de igual forma va dirigida a garantizar los derecho del individuo.

No hay garantías sociales exclusivamente para una colectividad, el artículo 27 garantiza los derechos del núcleo de población pero también los de los

*ejidatarios. El 123 garantiza los derechos del sindicato y sociedades intermedias y agrupaciones de trabajadores, pero también los del trabajador. (...) El artículo 6º va a garantizar los derechos de la sociedad, pero también los del individuo.*²²

No obstante que no se busca desacreditar que el derecho a la información involucra prerrogativas de tipo social como la intervención del Estado tendiente a la regulación de los medios masivos de comunicación a fin de buscar la pluralidad y evitar la desorientación que deriva de una información manipulada, incompleta o condicionada a intereses de grupos o de personas; no es aceptable el que se limite el alcance del derecho en estudio, ya que el pleno ejercicio del derecho a la información en su vertiente de informar y ser informado, es una actividad que, como ya se ha referido, no solo involucra como sujeto obligado a los medios que cumplen con la función de difundir masivamente la información a toda la colectividad, sino que también se ejerce, principalmente, frente al Estado mismo, cuya obligación correlativa al derecho público subjetivo del gobernado de acceso a la información pública, consiste en transparentar su gestión proporcionando aquella información que le sea requerida por los particulares y que por disposición de la ley sea pública, sin que este último tenga la necesidad de acreditar interés jurídico alguno.

De esta forma, el Derecho a la Información no sólo implica deberes y derechos, respecto de lo que se da a conocer, frente a los gobernados que operan medios de comunicación, sino también y principalmente frente al propio Estado²³.

Por lo anterior y a fin de poder establecer la naturaleza jurídica del derecho en estudio, es necesario señalar en primer lugar que el derecho a la información, como prerrogativa sujeta a una vinculación garante de tipo constitucional, es un

²² Información obtenida de la participación del Diputado Jorge Garabito en la discusión parlamentaria de la iniciativa, el 17 de octubre de 1977, apud. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 644.

²³ Cfr. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 661.

género que engloba dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado.

Asimismo, de acuerdo con el análisis que sobre ambas vertientes se ha realizado con anterioridad, cabe señalar que el derecho a la información comprende prerrogativas que constituyen verdaderos derechos públicos subjetivos que tutelan los intereses del gobernado, ya sea como informador o como informado, frente al Estado.

No obstante lo anterior, de igual forma no se puede negar que el derecho en estudio comprende también aspectos de tipo social que deberán ser desarrollados por la legislación ordinaria.

A fin de concretar el por que se dice que el derecho a la información tiene aspectos tanto de garantía individual como de tipo social, es conveniente retomar de manera breve el análisis del mismo.

En su vertiente de derecho a informar, el derecho a la información presenta dos connotaciones, una de tipo individual y otra de tipo social. El aspecto individual esta constituido, de una parte, por el derecho público subjetivo de todo gobernado a manifestar y difundir libremente información u opiniones por cualquier medio, así como por la obligación correlativa a cargo del Estado de no impedir, entorpecer, obstaculizar o dificultar el ejercicio de esa libertad. Esta prerrogativa no presenta mayor problema ya que en el derecho mexicano se encuentra tutelada por los artículos 6o. y 7o. constitucionales, los cuales garantizan expresamente la libertad expresión e imprenta respectivamente. Asimismo este derecho a informar involucra, como prerrogativa de tipo social, el acceso equitativo de toda la colectividad a los medios de difusión masiva, el cual, para su tutela, requiere que el Estado intervenga activamente a fin de evitar el acaparamiento de dichos medios por grupos de intereses y procurar el acceso justo a ellos. Lo anterior es de gran trascendencia para el efectivo ejercicio del derecho a informar

o de libre expresión, ya que como se comento anteriormente, no se puede concebir la realización de una libertad jurídica sin la posibilidad real de ejercerla.

La otra vertiente del derecho a la información que corresponde al derecho a ser informado, también presenta un doble aspecto en cuanto a su naturaleza jurídica, ya que, como ha quedado señalado, no se refiere solo a una disposición abstracta tendiente a regular los medios de comunicación a fin de evitar falsedades o manipulaciones, lo cual sin duda se trata de un prerrogativa de tipo social encaminada a tutelar el derecho de la colectividad a estar bien informada, sino que además implica el deber jurídico del Estado de informar al gobernado.

Con relación a esta última connotación, no cabe duda que cuando el citado derecho se opone ante los órganos del Estado, se esta frente a una garantía individual, dado que existe la relación entre autoridad y gobernado, el derecho público subjetivo que implica la facultad del gobernado de requerir al Estado el acceso a la información pública que obre en su poder sin la necesidad de acreditar el interés jurídico, la obligación correlativa a cargo del Estado consiste en proporcionar la información que le sea requerida por los particulares y, por su puesto, la consagración constitucional del referido derecho²⁴.

En este sentido, cabe señalar que la prerrogativa a que nos referimos en el párrafo anterior no es otro que el derecho de acceso a la información pública gubernamental, el cual se encuentra regulado actualmente en México, por lo que toca al ámbito federal, por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Asimismo, como señala Rojas Caballero, el derecho a la información puede, en sus dos vertientes o manifestaciones, considerarse también como una garantía

²⁴ Respecto a la consagración constitucional del Derecho de Acceso a la Información Pública, cabe destacar que actualmente se ha reformado al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar al rango de nuestra Ley Fundamental el mencionado derecho así como los principios y bases que regirá su ejercicio, lo cual será estudiada más adelante.

social. Esto es que bajo criterios de justicia y bienestar colectivos el Estado actúa interviniendo activamente en la regulación de toda la función comunicativa, tanto para garantizar el derecho a informar, como el de estar informado y esto necesariamente se efectúa por medio de la aplicación de la legislación ordinaria correspondiente. El Estado debe incorporar en su normatividad disposiciones que faculten el acceso justo a los medios de comunicación y su regulación para evitar la difusión de informaciones falsas o manipuladas²⁵.

Por lo expuesto se puede concluir que el derecho a la información como género tiene una naturaleza dual o mixta, ya que en sus dos vertientes involucra prerrogativas sujetas a una protección garante tanto de tipo individual como social, toda vez que frente al acto concreto de autoridad debe establecerse la relación con el gobernado y si este acto arbitrario vulnera directamente el derecho de informar o el de estar informado estaremos ante la presencia de una garantía individual, y si requiere de la implementación de una serie de medidas a través de la legislación ordinaria será de tipo social²⁶.

2. Garantía Individual.

La palabra garantía semánticamente refiere la acción o efecto de afianzar, asegurar, proteger o respaldar algo que ha sido estipulado, esto es, implica una acción garante sobre alguna cosa en favor de otro²⁷. En este sentido dicho término implica la obligación a cargo de quien se constituye como responsable frente a otro a fin de asegurarle el goce de un derecho.

²⁵ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, pp. 667 y 668.

²⁶ *Idem.*

²⁷ CANALES, Javier (recopilador), *Gran Diccionario Jurídico Especializado de los grandes Juristas. Aforismos y Latinejos*, México, Editores Libros Técnicos, 1999, p. 548.

Ahora bien, el término de “Garantías Individuales”, que sirve para denominar los mandatos de la parte dogmática de nuestra Carta Magna, implica la acción garante o de protección de los derechos inherentes a todo ente que reúnen la calidad de gobernado frente al Estado.

Respecto al origen del uso del término en comento en nuestra Ley Fundamental, Rojas Caballero²⁸ refiere lo siguiente:

*“La relación entre Garantías Individuales y derechos fundamentales proviene, sin duda de la Declaración francesa de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, donde expresamente se señala en el artículo 16: “Toda sociedad en la cual la **garantía** de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución.” Indudablemente que la corriente ideológica del derecho natural racionalista que estaba presente en los representantes del pueblo francés en la elaboración de la celebre Declaración, supone como preexistentes los derechos y solo al Estado le corresponde velar por su cumplimiento, por ello en la Declaración francesa se atribuye a la Constitución la finalidad de **“garantizar los derechos”**(...)”*

De lo expuesto se concluye que la parte dogmática de la Constitución recopila a las garantías individuales entendidas como las seguridades, respaldos o afianzamientos que el Estado Mexicano otorga a los derechos humanos, de tal suerte que, todos los gobernantes se encuentran compelidos a asegurar el cabal respeto a estas prerrogativas esenciales. Asimismo, no debe confundirse este contenido sustantivo con el procedimental o adjetivo al que alude la voz Garantías Constitucionales, las que corresponden a los mecanismos procedimentales que la propia Constitución establece para restablecer el orden que ella impone por alguna trasgresión a sus mandatos.²⁹ y ³⁰

²⁸ Ibidem, *op. cit.*, pp. 47 y 48.

²⁹ Idem.

En este sentido, las garantías individuales implican límites, prohibiciones o encauzamientos al poder del Estado en beneficio de los gobernados, es decir, son medios de protección jurídica para asegurar el cumplimiento de ciertos derechos inherentes a cada individuo frente al poder público y la utilidad general.

El Estado como forma de organización política y jurídica de una sociedad, es depositario de la soberanía, la cual, como poder supremo al que se subordinan todos los demás, radica esencial y originalmente en el pueblo, tal y como lo establece la primera parte del artículo 39 constitucional. Así las cosas, al Estado, como persona moral de Derecho Público, creada por la sociedad para la consecución de fines específicos, le es transferido, por esta última, la facultad de ejercer ese poder supremo, lo cual implica que el Estado, como titular jurídico y político de éste, sea autónomo e independiente.³¹

Sin embargo, lo anterior no implica que el ejercicio de este poder soberano, depositado en el Estado, sea ilimitado en detrimento de los derechos esenciales de los individuos que integran la comunidad que lo crea e inviste con ese carácter. En efecto, esa potestad suprema, en cuanto a su ejercicio por el Estado, se encuentra restringida, no por una imposición ajena, sino que es la propia sociedad, del cual emana, quien fija ciertos límites por los cuales debe ser ejercido ese poder, es decir, que ese poder soberano se autolimita en beneficio de los propios miembros de la comunidad.

³⁰ En efecto, la Constitución Mexicana establece medios jurídicos de carácter procedimental cuyo objeto es la reintegración del orden que ella misma establece cuando este es trasgredido por los propios órganos del Estado. Estos medios o garantías constitucionales, como se les ha nombrado por la doctrina, son: el juicio de amparo (artículos 103 y 107), las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I), las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fr. II), e incluso el juicio político y la responsabilidad oficial (artículos 108, 111, 112 y 113). Sin embargo, el término que nos interesa definir es aquel que sirve para nombrar la parte dogmática de nuestra Carta Magna, es decir las Garantías Individuales.

³¹ De conformidad con la exposición del Doctor Ignacio Burgoa, el Estado es autónomo en tanto que es capaz de darse sus propias normas para regir su vida interior, e independiente en cuanto que en sus relaciones con los demás, no está supeditado, es decir, que no depende de ninguna otra potestad externa a él. Cfr. BURGOA, Ignacio, *“Las Garantías Individuales”*, 37ª. edición, México, Porrúa, 2004, p. 157.

En sus cursos, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que las garantías son obstáculos jurídicos que el propio Estado se impone (autolimitación) a su actividad soberana en beneficio de los gobernados.³²

En efecto, respecto al concepto de autolimitación como característica esencial de la soberanía, el Dr. Ignacio Burgoa refiere que el mismo tiene la función de significar que, si bien el poder soberano del Estado no reconoce a ningún otro superior a él, en cambio, se impone a sí mismo ciertas restricciones en beneficio de los individuos. Asimismo señala que nuestra Constitución Política consigna en su artículo primero, como una declaración general, el principio de la autolimitación, ya que instituye a favor del individuo las garantías que en los preceptos sucesivos se otorgan, señalando además que no se trata de un reconocimiento de derechos superestatales del hombre, sino de una autolimitación con el fin de otorgar al individuo las garantías necesarias para el desarrollo integral de su personalidad.³³

De tal suerte, el principio de autolimitación implica una restricción a la actividad estatal que, en representación del propio Estado, despliegan como actos unilaterales, imperativos y coercitivos los funcionarios o autoridades en el ejercicio de las atribuciones que la ley les confiere. En este sentido podemos decir que cuando esta serie de restricciones a la actividad estatal se instituyen para el caso concreto de tutelar la esfera jurídica del gobernado frente al poder público, se revela el vínculo jurídico de protección que llamamos garantías individuales.

Siguiendo este principio, la Constitución Social y Política de 1917 reconoce tácitamente, en su artículo primero, la existencia de derechos inherentes a todo individuo al declarar de manera general que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”*, ya que al ser, las referidas garantías, el medio jurídico para salvaguardar los derechos del

³² OVILLA MANDUJANO, Manuel, *“Teoría del Derecho”*, 1ª edición, México, Editorial Duero, 1990, p. 163.

³³ Cfr. BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 158.

governado frente al poder público, al consagrar las mismas, el constituyente reconoce tácitamente el derecho respectivamente tutelado por ellas.

Como señala el Dr. Ignacio Burgoa³⁴, estos derechos como potestades reconocidas en el orden jurídico positivo se convierten en derechos públicos subjetivos, los cuales corresponden a la materia asegurada por las garantías individuales establecidas en la parte dogmática de la Constitución.

Podemos entender como derecho público subjetivo al poder concedido por el ordenamiento jurídico al individuo para la satisfacción de intereses propios del titular³⁵, lo cual significa que entrañan una facultad que se deriva de una norma, y son públicos porque se pueden hacer valer ante sujetos pasivos públicos, es decir, el Estado y sus autoridades³⁶.

Las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos públicos subjetivos constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos activos (governados) y los pasivos (Estado y autoridades)³⁷.

Asimismo, la jurisprudencia ha aportado elementos para determinar la naturaleza de las garantías individuales, lo cual puede percibirse a través de la siguiente tesis:

³⁴ Cfr. *ibidem* p. 680.

³⁵ CARRASCO PERERA, Angel, apud. CIENFUEGOS, David, “*El Derecho de Petición en México*,” México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, p. 44.

³⁶ Las Garantías de Seguridad Jurídica, *Colección Garantías Individuales*, 2ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 12.

³⁷ Cfr. BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 187.

GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS.

Las **garantías individuales** que se encuentran consagradas en los artículos [14 y 16 constitucionales](#), como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las **garantías individuales**, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia Norma Fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.³⁸

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Improcedencia 1986/96. Irasema Guzmán Mendoza. 26 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique R. García Vasco. Secretario: Ramón Arturo Escobedo Ramírez.

Improcedencia 1960/96. Materiales Deschamps, S.A. de C.V. y otros. 26 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique R. García Vasco. Secretario: Ramón Arturo Escobedo Ramírez.

Respecto el sistema que sobre las garantías individuales adopta nuestro régimen jurídico, el Dr. Alberto del Castillo del Valle³⁹ refiere que:

En nuestro país y de acuerdo con la Constitución General de la República, las garantías individuales o del gobernado son medios jurídicos de protección de los derechos del hombre, por lo que acertadamente no se

³⁸ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación IV, Octubre de 1996, p. 547, Tesis: I.6o.C.28 K, Tesis Aislada, Materia(s): Común Tesis aislada.

³⁹ DEL CASTILLO, Alberto, "Garantías del Gobernado", México, Ediciones Jurídicas Alma, 2003, pp. 16 y 17.

identifican con éstos. En efecto, la Constitución establece en el artículo 1º; que ella misma otorga las garantías, es decir, confiere estos medios de tutela de los derechos humanos, sin que en ese numeral se diga que el constituyente (la Constitución) confiera y otorgue derechos humanos, lo que es inadmisibile, pues un grupo de seres humanos carece de facultades para otorgar esos derechos, pudiendo solamente conferir instrumentos jurídicos de tutela de los mismos.

El criterio vertido es reafirmado con la opinión del Dr. Miguel Carbonell al señalar que el concepto de garantía no puede ser equivalente al de un derecho, ya que la garantía es el medio, como su nombre lo indica, para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado o no respetado⁴⁰.

Al respecto podemos decir que la naturaleza de las garantías individuales se expresa como medios jurídicos por los cuales se limita la actuación de las autoridades del Estado a fin de tutelar ciertos derechos fundamentales reconocidos a favor de todo sujeto que reúne la calidad de gobernado.

En conclusión las Garantías Individuales son los medio jurídicos establecidos por la propia Constitución para tutelar los derechos fundamentales que la misma reconoce a todo gobernado; y se manifiestan como relaciones jurídicas de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y los gobernantes (autoridades) como sujetos pasivos, que da origen a un derecho público subjetivo cuyo titular es el sujeto activo y un deber jurídico correlativo a cargo del sujeto pasivo, consistente en respetar aquél por mandato de la Ley Suprema, y en caso de violación, el medio procesal idóneo para reivindicar la garantía violada es el juicio de amparo.⁴¹

⁴⁰ Cfr. CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 6.

⁴¹ Cfr. BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p.187.

Asimismo, el medio procesal de defensa con el que cuenta el gobernado para solicitar se le restituya en el goce de su garantía individual violada, ya sea por una ley o por un acto de autoridad, lo constituye el Juicio de Amparo, el cual como medio genérico de protección de las referidas garantías y en particular del derecho de acceso a la información pública será revisado en el último capítulo.

En este sentido, desde el punto de vista de la obligación estatal, las garantías individuales cumplen esencialmente dos funciones que consisten en establecer a las autoridades límites materiales o de contenido, así como limitaciones formales o de procedimiento.

Las limitaciones materiales o de contenido implican que las autoridades estatales asumen obligaciones de “no hacer” consistentes en abstenerse de realizar la conducta prohibida por la garantía de que se trata, es decir, que el Estado se encuentra obligado a observar una conducta pasiva en el sentido de abstenerse de vulnerar, prohibir, afectar o impedir al titular de la garantía la realización de las acciones protegidas. Dentro de este primer grupo encontramos se incluyen a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad⁴².

Por otro lado, las limitaciones formales o de procedimiento implican, a diferencia de las anteriores, un hacer positivo por parte del Estado a favor del gobernado, toda vez que constriñe a la autoridad a cubrir ciertos requisitos o formalidades para invadir o afectar la esfera jurídica del gobernado. Este grupo comprende las garantías de seguridad jurídica, entre las que destacan la de *audiencia* y de *legalidad*, consagradas primordialmente en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución⁴³.

⁴² BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 194.

⁴³ Cfr. *idem*.

Asimismo, atendiendo al contenido del derecho público subjetivo que se deriva a favor del gobernado, en nuestro sistema jurídico las garantías individuales se clasifican en garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica. Al respecto el Dr. Ignacio Burgoa⁴⁴ señala:

En efecto, todo derecho subjetivo tiende a exigir o reclamar algo del sujeto obligado frente a su titular. (...) Ahora bien, ¿cuál es el contenido del derecho público subjetivo que emana de la garantía individual? ¿Cuáles son las prestaciones que por medio de su ejercicio el gobernado puede exigir de las autoridades estatales? Si recorremos el articulado constitucional que consagra las garantías individuales y que está compuesto por los veintinueve primeros artículos de la Ley Fundamental, se llegara a la conclusión de que el gobernado tiene varias esferas jurídicas oponibles y reclamables en contra las autoridades del Estado. Estas órbitas o esferas jurídicas conciernen al respecto de su situación de igualdad con sus semejantes, al de su libertad en todas sus manifestaciones, y al de su propiedad y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios, condiciones, etc., por parte del poder público para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la acusación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una seguridad jurídica para éste. Por ende, el contenido de exigencia de los derechos públicos subjetivos que emana de la relación en que se traduce la garantía individual consiste precisamente en oponer a las autoridades estatales el respeto y la observancia de esas diferentes esferas jurídicas.

Por otro lado, el alcance de los derechos públicos subjetivos reconocidos por la Constitución y tutelados por las referidas garantías individuales, no es absoluto, en virtud de que, en algunos casos, se encuentran limitados en su ejercicio, sin embargo no cualquier limitación es válida, ya que ésta debe

⁴⁴ Ibidem. p. 194 y 195.

desprenderse de la misma Carta Magna, por lo que si ésta no establece nada, ni la legislación ni cualquier otro acto de autoridad podrá hacerlo.

En este sentido, la Ley Fundamental establece los parámetros mínimos que en materia de garantías individuales las autoridades deben de respetar, de tal manera que sería inconstitucional cualquier acto de ellas que limitara el espectro de libertad, igualdad, propiedad o seguridad jurídica que reconoce y protege el Código Supremo; sin embargo, si por el contrario, el Legislador o cualquier otra autoridad, amplían ese espectro de protección al gobernado, no se incurre en una violación a la Constitución dado que esta marca la protección mínima que las autoridades deben asegurar, es decir, es un piso sobre el que se pueden construir nuevas prerrogativas⁴⁵.

3. El Derecho de Acceso a la Información Pública.

Como se ha señalado durante el análisis del concepto del derecho a la información, este es un género que en sentido amplio comprende el derecho a informar y el derecho a ser informado. Esta última vertiente abarca la facultad de los gobernados de acceder oportunamente a aquella información relacionada con la gestión pública.

En efecto, respecto del derecho en comento, cabe hacer dos señalamientos elementales; el primero es que el mismo debe entenderse como la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de la autoridad estatal⁴⁶; y el segundo es que, como ya señalamos, el mismo se desprende del derecho a estar informado.

⁴⁵ Cfr. ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, op. cit, p. 59.

⁴⁶ Cfr. VILLANUEVA, Ernesto, op. cit, p. 20

Al respecto, el Dr. Ernesto Villanueva⁴⁷ ha señalado, con relación a la delimitación del concepto de derecho de acceso a la información pública, lo siguiente:

Derecho a la información y derecho de acceso a la información pública no son sinónimos. No al menos en estricto sentido, como se ha querido apuntar en algunos foros en México donde identificar conceptos se ha convertido en un problema adicional al reto de avanzar en materia de legislación democrática. Aclaremos las cosas. El derecho a la información tiene múltiples vertientes que escapan al derecho de acceso a la información pública, pero este derecho es una parte fundamental del derecho a la información sin ser él mismo.

En este sentido podemos decir que de la parte final del artículo sexto constitucional que señala: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*, se desprende que existe, en relación con el Estado, la obligación de poner a disposición de los individuos la información derivada de la gestión gubernamental, y que dicha obligación es correlativa a un derecho consagrado en favor del gobernado en el sentido de tener acceso a aquella información pública que se encuentra bajo el resguardo de la autoridad.

Antes de continuar no debe perderse de vista lo que implica un derecho público subjetivo; son derechos subjetivos porque entrañan una facultad que se deriva de una norma, es decir, que están constituidos por aquellas prerrogativas que el derecho objetivo reconoce a los individuos, y son públicos porque se pueden hacer valer ante sujetos pasivos públicos, estos es, el Estado y sus autoridades⁴⁸.

⁴⁷ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México*, Revista de Derecho Comparado de la Información, año 2003, núm. 1 (enero-junio), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 120.

⁴⁸ Cfr. Las Garantías de Seguridad Jurídica, *Colección Garantías Individuales*, 2ª edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 12.

De lo anterior se desprenden algunos puntos que es necesario analizar; el primero es que el derecho de acceso a la información pública gubernamental es un derecho público subjetivo, toda vez que una norma constitucional faculta al individuo la realización de la conducta consistente en requerir al Estado la información que a él en particular le interesa, sin necesidad de justificar su interés jurídico.

Asimismo dicho facultamiento de conducta va unido a la posibilidad de exigir al Estado que cumpla con su deber correlativo, el cual consiste en proporcionar aquella información que le sea requerida por los particulares, así como de ponerla a su disposición sin mediar requerimiento alguno. Esto en función a que no es posible autorizar conducta a alguien, en forma jurídica, si no ordenamos o prohibimos conductas correlativas a los demás⁴⁹.

En este sentido podemos afirmar que la naturaleza jurídica del último enunciado del artículo sexto constitucional es el de una garantía individual cuando del mismo se desprende el derecho de acceso a la información pública gubernamental en los términos expuestos, es decir, cuando el gobernado opone la facultad de requerir información ante los órganos del Estado.

Asimismo, con relación al derecho de acceso a la información pública que se desprende del derecho a la información (latu sensu), y a la naturaleza jurídica del precepto constitucional en comento, Juan José Ríos Estavillo⁵⁰ señala que:

Para su efectiva protección, tutela o restablecimiento, se participa de un elemento garante de aplicación.

Si se confluye bajo los efectos de "información" relaciones entre gobernados y sujetos de carácter público calificados bajo los esquemas de

⁴⁹ Cfr. MORINAU, Oscar, "El Estudio del Derecho", apud. OVILLA MANDUJANO, Manuel, "Teoría del Derecho", séptima edición, México, edit. Duero, 1990, p. 162.

⁵⁰ RÍOS ESTAVILLOS, Juan José, "Derecho a la Información en México", primera edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 124.

autoridad por el ejercicio de un poder público, estaremos en presencia para la tutela de ese derecho frente una garantía individual, la cual implicará el derecho subjetivo público complejo en los términos ya precisados.

En este sentido, el derecho de acceso a la información pública, como vertiente del derecho a la información que, en sentido amplio, consagra en su parte final el artículo sexto constitucional, es el sustento de una garantía individual en virtud de la oponibilidad que un gobernado puede hacer respecto a cualquier afectación que le cause un acto de autoridad en su derecho a acceder a los archivos y registros que contengan información pública en posesión de las autoridades gubernamentales.

Por lo que ante toda afectación que una autoridad pública derive de manera injustificada a un gobernado que menoscabe su derecho de acceso a la información pública gubernamental, el agraviado podrá demandar la reivindicación de su garantía a través de los medios que el propio sistema jurídico mexicano establece.

En este orden ideas podemos concluir que la segunda parte del referido artículo sexto constitucional: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*, implica una garantía individual en tanto que consagra el derecho de acceso a la información pública a favor de todo individuo, por lo que en caso de violación al citado derecho, constituye el fundamento constitucional que da soporte al mecanismo que se ejercitara para solicitar la restitución del goce de la citada garantía.

Cabe señalar que en México, la regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentra marcada por tres momentos decisivos. El primer momento es en 1977, cuando dentro del paquete de modificaciones constitucionales en que se tradujo la llamada “reforma política” de ese año se

introduce una frase en la parte final de artículo sexto de la carta fundamental para señalar que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”⁵¹.

El segundo momento importante se da en 2002, cuando con un retraso de solo 25 años, el Poder Legislativo decide, gracias a la presión de la opinión pública y en concreto de un grupo de académicos y periodistas que conformaron el “Grupo Oaxaca”, regular legislativamente el derecho de acceso a la información, aprobando en consecuencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante, indistintamente se utilizará su nombre completo o se hará referencia a la misma simplemente como la Ley). Finalmente el tercer momento relevante se produce en 2003, cuando entra en vigor en forma completa la referida Ley⁵².

En efecto de conformidad con lo establecido en el artículo primero de la referida Ley, la misma tiene como finalidad el “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. Baste en este momento señalar lo anterior en el entendido de que más adelante, en el capítulo IV, se abordara el análisis respectivo.

De esta manera podemos concluir que el derecho a la información, mismo que el Estado está obligado a garantizar por virtud de disposición expresa en la Constitución, incorpora una faceta activa que se concreta en la obligación a cargo de las autoridades estatales de proporcionar el acceso a la información pública que se encuentra bajo su custodia, lo cual, como ya se señaló, da lugar a su vez a un derecho público subjetivo en favor del gobernado.

⁵¹ Cfr. CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 604.

⁵² Cfr. *Idem.*

Por lo anterior podemos definir el derecho de acceso a la información pública como la prerrogativa que tiene toda persona para conocer y acceder a la información creada, administrada o en posesión del Estado.

Es oportuno destacar que cuando un gobernado, en base a su derecho de acceso a la información pública, se dirige a una autoridad estatal para solicitarle ciertos documentos administrativos que a él en particular le interesan, no tiene que justificar ningún tipo de interés jurídico para tener acceso a ellos. Al respecto el Dr. Miguel Carbonell refiere:

...el derecho de acceso a la información se produce cuando una persona quiere tener acceso a documentos que no afectan de manera directa su esfera jurídica; es el caso que en algunos de sus preceptos, regula la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (...) y se da siempre que una persona se dirige a un órgano público para solicitar cualquier tipo de documento sin que tenga que justificar ningún tipo de interés jurídico para tener acceso a él⁵³.

Asimismo, la aplicación de dicho principio se confirma al encontrarse reconocido en el último párrafo del artículo 40 de la referida Ley, en el cual se establece que en ningún caso la entrega de la información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno. Ello se debe a que la información creada, administrada o en posesión del Estado se considera un bien de dominio público y de uso común, accesible a todas las personas a través de los conductos legales.

En este sentido, cabe mencionar que, como todo derecho individual, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se encuentra sujeto a limitaciones o excepciones, las cuales, como ha señalado la Suprema Corte de

⁵³ CARBONELL, Miguel, op. cit, pp. 597 y 598.

Justicia de la Nación⁵⁴, se sustentan fundamentalmente en la seguridad nacional, en la salvaguarda de los intereses de la sociedad y en el respeto a los derechos de los gobernados. En efecto estas restricciones o límites encuentran su fundamento en la propia Constitución, ya que de una interpretación armónica del propio artículo sexto se deriva que los límites impuestos a la manifestaciones de las ideas implican de igual modo una restricción para el derecho de acceso a la información como especie del genérico derecho a la información establecido en ese mismo artículo.

Estos supuestos, que justifican los casos de excepción para el ejercicio el derecho de acceso a la información pública, se encuentran desarrollados en la Ley Federal de Transparencia siguiendo un criterio dualista que clasifica, bajo el rubro de información reservada o confidencial, los supuestos en que una autoridad, que genere o posea una determinada información que se encuadre en dichos supuestos, esta obligada a restringir el acceso a la misma cumpliendo ciertas formalidades. Cabe mencionar de nueva cuenta que este y otros temas serán abordados, desde el punto de vista legal, en el capítulo cuarto del presente trabajo donde se analizaran los principales contenidos y principios plasmados en la Ley de la materia.

Sobre este punto cabe citar el comentario aportado por Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) durante una conferencia realizada dentro de la “Segunda Semana Nacional de Transparencia” organizada por ese Instituto.

Y el Artículo Sexto Constitucional con su agregado, que se ubica en la libre expresión de las ideas, establece el límite a la libre expresión de las ideas y por su ubicación tiene límites al derecho de acceso a la información, que son el orden público y los derechos de terceros, que en este caso los

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI, abril de 2000, tesis P. LX/2000. p. 74.

derechos de terceros son los datos personales (información confidencial), en tanto que el orden público es la información considerada por ley como reservada, donde a diferencia de los datos personales no abre la oportunidad a otros similares o análogos, sino que son números cerrados en los Artículos 13 y 14 de nuestra ley⁵⁵ (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

En efecto, como señala el Comisionado en cita, el fundamento de las excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública lo encontramos, como ya se comentó, en el propio artículo sexto de la Ley Fundamental.

Respecto a este último punto, podemos concluir que, atendiendo al principio de publicidad, la información que se encuentra en poder del Estado es pública por regla general, y que, como excepción, el Estado tiene la obligación de restringir el acceso a la información clasificada como reservada o confidencial de acuerdo con la ley de la materia, siempre que dicha clasificación se encuentre debidamente fundada y motivada.

Antes de pasar al siguiente apartado, es importante destacar que recientemente ha sido aprobada una reforma constitucional, por la que se adiciona al artículo sexto un segundo párrafo con siete fracciones que incorporan las bases y principios que buscan establecer las condiciones mínimas que aseguren el derecho de acceso a la información pública. Con dicha reforma se adiciona al catálogo de garantías individuales expresamente reconocidas en el texto constitucional el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental de todos los gobernados. El estudio de esta reforma se llevará a cabo

⁵⁵ Información extraída de la versión estenográfica de la ponencia sostenida por Horacio Aguilar Álvarez de Alba durante su participación en la mesa “¿Cuánto valen mis datos personales? El precio de la vida privada”, la cual se encuentra disponible en la dirección electrónica siguiente: <http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/ponencias.html>.

posteriormente en el capítulo IV del presente trabajo, donde se abordara el desarrollo legislativo del derecho en estudio.

4. Sujetos del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Por sujeto debe entenderse la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir con un deber. En el caso del derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: el sujeto activo y el sujeto pasivo. El sujeto activo es el titular del derecho de acceso a la información pública; por el contrario, el sujeto pasivo es quien tiene a su cargo el deber de proporcionar la información solicitada⁵⁶.

Siguiendo la connotación que se ha dado al derecho en estudio a lo largo del presente capítulo, como todo derecho público subjetivo reconocido y tutelado a través de una garantía individual, el derecho de acceso a la información pública tiene como sujeto activo al gobernado individualmente considerado y , como sujeto pasivo, al Estado y sus autoridades.

Por tal, el cúmulo de garantías y derechos de carácter constitucional que se otorgan o reconocen en una norma suprema, deben estar referenciados a los dos sujetos titulares de la construcción social y política en estados de derecho: por una lado, el mandante (gobernado) y por otro el mandatario (gobernante o autoridad pública)⁵⁷.

En efecto, por lo que toca al sujeto activo, la titularidad de la acción de requerir el acceso a la información pública al Estado recae en el gobernado, en virtud de que dicha potestad deriva de un derecho tutelado por la Constitución, y

⁵⁶ VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. XXVI.

⁵⁷ RIOS ESTAVILLO, Juan José, op. cit, p. 138.

por ende cualquier persona, como titular de las garantías que otorga nuestra Ley Fundamental, puede ser requirente de información.

Aunado a lo anterior, el marco legal vigente en México en materia de acceso a la información pública es uniforme al evitar imponer restricciones a la legitimación activa de los particulares, con lo cual se logra que cualquier persona que requiera información en poder del Estado, pueda solicitarla o acceder a ella sin que necesite acreditar interés jurídico alguno.

Por otro lado se encuentra el Estado como sujeto pasivo u obligado a proporcionar el acceso a aquellos documentos que contengan información pública, cuando ésta le sea requerida por los particulares, y que, en ciertos casos, incluso debe ser puesta a su disposición sin mediar requerimiento alguno⁵⁸.

En efecto, los sujetos que se desempeñan como funcionarios públicos y que materializan los actos de gobierno tiene, entre otras obligaciones, la de proporcionar todo tipo de información que sea de interés para los gobernados y que éstos la soliciten por los conductos legalmente establecidos.

Lo anterior en función a que la información que generan o poseen las diversas dependencias o entidades gubernamentales como producto del ejercicio de las atribuciones que les confiere el marco legal, es por regla general de naturaleza pública y solo en ciertos caso, cuando el orden jurídico así lo establezca, su acceso puede ser restringido.

Esto en función a que, si bien es cierto que en relación con esa información es el Estado quien tiene a su cargo la tarea de administrarla y en ciertos casos resguardarla para la consecución del interés general, también lo es el que esa circunstancia no le otorga el dominio de la misma ni mucho menos la facultad de

⁵⁸ Respecto a este último caso tenemos las obligaciones de transparencia que implican aquella información que las entidades públicas están obligadas a difundir de oficio mediante su publicación en los medios electrónicos a través de una página o servidor de internet.

decidir discrecionalmente a cual otorga el acceso y a cual no, toda vez que la misma es un bien cuya titularidad radica en todos y cada uno de los individuos que integran la sociedad.

En este orden de ideas podemos concluir que el derecho de acceso a la información pública, como prerrogativa tutelada por la Constitución a través de su consagración jurídico positiva en una garantía individual, supone una relación en la que interactúan, por una lado, el gobernado como sujeto activo en su carácter de titular del consabido derecho, y por el otro, como sujeto pasivo, la autoridad estatal cuyo deber correlativo consiste en proporcionar y poner a disposición de los particulares la información pública relativa a su gestión cuando lo solicite el particular.

5. Objeto del Derecho de Acceso a la Información Pública.

Una vez que ya hemos definido que de la última parte del artículo sexto de la Carta Magna se desprende la facultad del gobernado para requerir a las autoridades estatales el acceso a la información que se encuentre en su poder, debemos esclarecer la cuestión relativa a que debemos entender por información pública gubernamental, con el fin de saber a que tipo de información tenemos derecho a acceder.

En primer lugar, para efectos de la materia en estudio, el término de información pública gubernamental puede ser definido como todo aquel dato, antecedente, testimonio, reseña, noticia, fundamento o referencia que conste, es decir, que se encuentre contenida en los documentos que las autoridades estatales generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título como resultado del ejercicio de las atribuciones que les confiere el marco legal.

A efecto de complementar la definición expuesta, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en la fracción III del artículo 3° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se entenderá por documento los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio o de las facultades o la actividad de los sujetos obligados⁵⁹ y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Además añade que los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

En este sentido, la modalidad del derecho a la información que tratamos, tiene por objeto el acceso a la información plasmada en documentos, es decir, en soportes físicos de cualquier clase, de tal modo que no se trata de un acceso a la noticia, en el sentido de producto o resultado de una actividad informativa realizada por terceros o un suministro de información por parte de las dependencias o entidades públicas, sino de un acceso directo a la fuente de información misma, en este caso, a la documentación pública.

En razón a lo anterior podemos señalar que la actividad del Estado, ante el ejercicio del derecho de acceso, no consiste propiamente en una actividad prestacional, sino en una intermediación⁶⁰, ya que, como lo señala la propia Ley en su artículo 42, las dependencias y entidades solo se encuentra obligadas a entregar los documentos que se encuentren en sus archivos. En ese sentido, la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se

⁵⁹ De acuerdo con la referida Ley por **Sujetos Obligados** se entenderá a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) Los órganos constitucionales autónomos; e) Los tribunales administrativos federales; y f) cualquier otro órgano federal.

⁶⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “*Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 885.

encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio.

Por lo que a diferencia de la libertad de expresión, igualmente consagrada a través del artículo sexto constitucional, el derecho de acceso a la información pública gubernamental no se conforma primordialmente por la posibilidad de actuar libre de interferencias, sino que se requiere, a efecto de poder realizarse, de una serie de medidas de carácter positivo por parte del Estado, consistentes en poner al alcance de los individuos los medios necesarios para allegarse de la información que obra en sus archivos.

En conclusión, el derecho en estudio cumple una función trascendental en nuestro régimen democrático como medio de control del poder público, ya que el acceso a la información derivada de la gestión gubernamental permite transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información generada, administrada o en posesión del Estado, a fin de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que estos puedan valorar el desempeño de los funcionarios públicos⁶¹.

De este modo el acceso a la información favorece la transparencia gubernamental, con lo cual las instituciones se vuelven más eficaces porque ayuda a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados, por ejemplo, los intereses de los funcionarios que las controlan. Así el control de los funcionarios y de los recursos no sólo recae en el propio aparato jerárquico (jefes inmediatos, contralores, auditores, comisarios, etcétera) sino que se difumina por toda la sociedad, ya que mediante el ejercicio del referido derecho, una persona puede, en cualquier

⁶¹ Estos objetivos pueden ser contrastados con los que en su artículo 4° establece la ley de la materia en el ámbito federal, mismos que son compartido de manera mas o menos uniforme con la mayoría de las legislaciones de acceso a la información a nivel estatal.

momento, exigir explicaciones, cuentas o documentos acerca de una determinada decisión.⁶²

Por ello la importancia del acceso a la información pública radica en ser un instrumento que permite difundir y dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas gubernamentales donde se toman las decisiones que afectan el conjunto de la sociedad, haciendo posible la rendición de cuentas como un medio de control que limita el ejercicio del poder público a fin de evitar que se cometa abusos o excesos de modo arbitrario e impune.

Hay dos grandes palancas institucionales que contribuyen al propósito de mantener al poder acotado y que están íntimamente relacionadas entre sí y son parte del andamiaje doctrinario de la democracia liberal: la rendición de cuentas y el estado de derecho. Mientras el estado de derecho es el conjunto de normas y ordenamientos legales y positivos que sirven para señalar dentro de qué márgenes puede desenvolverse el poder, que dicho sea de paso, solamente pueden hacer aquello que expresamente está establecido en la ley, la rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primerísimo lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad.⁶³

Bajo este contexto, sin duda el acceso a la documentación pública es una condición indispensable para el ejercicio democrático del poder basado en publicidad de los actos del gobierno.

Lo anterior en función a que la democracia es una forma de gobierno basada en lo público y en la participación política de los ciudadanos, y ésta no

⁶² Cfr. VERGARA, Rodolfo, “La transparencia como problema”, Cuadernos de Transparencia, volumen 05, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, p. 6.

⁶³ PESCHARD, Jacqueline, “Transparencia y Partidos Políticos”, Cuadernos de Transparencia, volumen 08, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, p. 11 y 12.

puede concebirse sin la posibilidad de acceder a la información necesaria para decidir.

Dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad.⁶⁴

De tal suerte que el garantizar el derecho de acceso a la información pública es un requisito fundamental para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, ya que al hablar de democracia no solo implica el que se garanticen reglas claras y confiables para la competencia electoral y el acceso al poder, sino que además se debe asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

Con relación a lo anterior el Dr. Ernesto Villanueva⁶⁵ señala que el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial el derecho de las personas a mejorar su calidad, y esto, explica el autor en cita, en función a que el mismo habilita a las personas a conocer como funcionan internamente las entidades públicas permitiéndoles evaluar el desempeño de los funcionarios e identificar donde las cosas operan de manera inadecuada o al margen de la ley, lo cual, además de acotar en gran medida las manifestaciones de corrupción que en sí ya es un beneficio para la sociedad, crea el ámbito propicio para el cumplimiento de otros derechos plasmados en la propia Constitución, ya que permite que la población armada de conocimiento pueda efectuar, por los conductos legales, los cambios necesarios para modificar su nivel de vida y mejorar su existencia

⁶⁴ SABA, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, Revista de Derecho Comparado de la Información, número 3 (enero-junio), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, p. 158.

⁶⁵ Cfr. VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003, p. XXIX a la XXXIV.

manifestando su respaldo al ejercicio de un gobierno congruente y eficaz o su rechazo a aquel que no lo sea.

*Si los funcionarios se saben expuestos a una solicitud de información pública, su margen de maniobra extralegal se reduce. Si saben que una conducta discrecional o ilegal puede ser sometida al escarpelo público, se lo pensarán dos veces. Por lo tanto la transparencia es una forma no rígida, permanente, poco costosa y abierta, **de reconducir y evaluar la esfera de las decisiones públicas**. Y al contrario: para los funcionarios competentes, responsables y honestos, la transparencia constituye toda una oportunidad de exponer públicamente su trabajo⁶⁶.*

Bajo este contexto podemos señalar que la finalidad del derecho de acceso a la información pública es reivindicar al ciudadano como un sujeto activo que hace valer sus derechos políticos de manera racional, es decir, con conocimiento de causa, y que ejerce un control sobre sus gobernantes, quienes de esta manera asumen su verdadero papel dentro de una democracia representativa como la nuestra, que no es otro que el de fungir como mandatarios del pueblo que los legitima.

Una democracia representativa requiere invariablemente que los ciudadanos tengan la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de sus gobernantes, quienes de esta forma quedan sujetos al escrutinio del público y a la imposición de sanciones.

⁶⁶ VERGARA, Rodolfo, op. cit, p. 6.

CAPITULO II

Antecedentes Constitucionales del Derecho a la Información en México

1. La reforma al artículo sexto constitucional.

a) Iniciativa de reforma

El precedente de la iniciativa de reforma constitucional en México, para incorporar el Derecho a la Información se encuentra en el Plan Básico de Gobierno elaborado por el Partido Revolucionario Institucional para el sexenio 1976-1982, en el marco de su VIII Asamblea Nacional en 1975.¹

Dentro del referido Plan Básico de Gobierno se contiene un capítulo dedicado al derecho a la información, del cual cabe destacar lo siguiente:

El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico: esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones.²

El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información.

La existencia de un verdadero derecho a la información enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.

¹ Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “El derecho a la información”, México, Editorial Porrúa, 1984, p. 74.

² RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *op. cit.*, p. 51.

La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como un instrumento de desarrollo político y social; como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes del cambio social y el cambio de las leyes que exige nuestra sociedad.

Frente a cualquier interpretación individualista o de simple complementariedad entre la libertad de información y la de expresión, el plan sostiene que el derecho a la información es una condición de nuestra democracia, un instrumento de liberación y no de explotación de conciencias alienadas con fines de lucro o de poder; en suma, una prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos.

En consecuencia, el plan básico de gobierno propone que se realice una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que genera la radio, la televisión y el cine; así como una evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que la producen, para que, al mismo tiempo que se esfuerce y garantice la libertad o el derecho de expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, profesionales y de artistas, las agrupaciones sociales y en general, entre todos los mexicanos.

En fin, en materia de información, la acción pública de los próximos años deberá orientarse a ensanchar la comunicación con la población a fin de hacer de esta actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático. Un derecho a la información así concebido, evitará tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana, edifique en su integridad la democracia social³.

³ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, pp. 639 y 640.

Como puede desprenderse de la lectura de las líneas precedentes, en dicho documento, el derecho a la información fue concebido como una prerrogativa social correlativa a la libertad de expresión, enfocada a tutelar los intereses de la sociedad como receptora de la información que se difunde principalmente a través de los medios de comunicación.

En el referido Plan de Gobierno se empieza a vislumbrar la concepción e importancia del derecho a la información, mismo que, más adelante, fue contemplado para ser incluido en la Ley Fundamental dentro del proyecto de reformas constitucionales que conformarían el marco jurídico de la anunciada reforma política, la cual recibió ese nombre ya que su objetivo fundamental era lograr un reajuste en el sistema político mexicano a fin de restablecer el poder de negociación y alianza del Estado con la base social.

En efecto, la reforma política a que nos hemos referido consistió en la presentación, por parte del Ejecutivo Federal, y en la discusión y aprobación, por parte del Constituyente Permanente, de una iniciativa de reformas y adiciones a varios artículos constitucionales en materia electoral y presupuestaria. Dicha reforma se enfocó básicamente en los siguientes rubros: cuestiones relativas a partidos políticos, procesos electorales e integración y facultades de las cámaras.

Por ello, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 6 de octubre de 1977, se dio lectura a una iniciativa de reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por el entonces Presidente de la República, José López Portillo. Dentro de esta iniciativa se propuso la reforma por adición al artículo 6° para la inclusión de diez palabras a su parte final que expresaban: *“el Derecho a la Información será garantizado por el Estado”*.

De la exposición de motivos de dicha iniciativa presentada por el ejecutivo cabe resaltar lo siguiente:

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

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

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6º, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Por otra parte la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al

*contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada*⁴. (...)

Como puede apreciarse, de la exposición de motivos se desprende que la finalidad inmediata de la adición al artículo 6° constitucional era que el Estado garantizara el acceso permanente de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, a fin de que estos estuvieren en aptitud de difundir sus principios, tesis y programas.

b) Discusión en la Cámara de Origen.

Una vez recibida, la referida iniciativa se turno a las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen. De dicho Dictamen suscrito el 17 de octubre de 1977, concretamente respecto a la reforma al artículo 6° constitucional, cabe destacar lo siguiente:

II. La iniciativa presidencial propone la modificación del artículo 6° constitucional. Este precepto dice:

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

A este texto, la iniciativa agrega: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado".

La historia de nuestro derecho constitucional ofrece catorce antecedentes, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, hasta el Mensaje y Proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza. De su estudio es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos, preservar como libertad política la libre

⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, "*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*", Tomo II, 4ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 372.

*manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite; **sin considerar el derecho de quien las recibe para no ser víctima de los que actualmente conocemos por manifestación informativa.***

Que así haya sido, es perfectamente explicable, porque la información propiamente dicha, producto de la sociedad moderna, ha venido a convertirse en factor de primera importancia en la modelación de la opinión pública.

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

Lo escueto de la expresión: “...el derecho a la información será garantizado por el Estado” puede originar la crítica de que no se precisa lo que debe entenderse por “derecho a la información,” ni a quién corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar.

No debe olvidarse sin embargo, que “la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible; y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de la ley reglamentaria respectiva”.

De donde las comisiones dictaminadoras concluyen que es oportuna y pertinente la adición al artículo 6° que propone en su iniciativa el depositario del Poder Ejecutivo.⁵

Como se puede apreciar del referido dictamen, las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales entienden la adición al

⁵ Ibidem, p. 387 y 388.

artículo sexto como la inclusión de una garantía social, encaminada a tutelar el derecho de quien recibe información en contrapartida de la libertad de expresión.

Asimismo se argumenta que para hacer operativo el derecho a la información debe expedirse una ley reglamentaria respectiva, en donde se precisen los sujetos, objeto y materia de este derecho, ello toda vez que a la Constitución solo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperantes.

En virtud a las líneas transcritas del dictamen en comentario, por lo que hace a la adición que incorporó el derecho a la información al artículo 6º, las referidas Comisiones sometieron a la consideración de la Asamblea el proyecto de Decreto de reforma constitucional.

Después de la primera lectura, por votación económica se dispuso la segunda y se pasó a la discusión en lo general del dictamen abriéndose el registro de los oradores. Dentro de la discusión parlamentaria de la iniciativa en lo general, llevada a cabo dentro de la sesión celebrada el 19 de octubre de 1977, destacaron las siguientes participaciones:

En contra del dictamen participaron los diputados Ramón Garcilita Partida y Jorge Garabito Martínez, aun que cabe destacar que con relación a la adición al artículo 6º constitucional se manifestaron a favor.

Respecto a lo expresado por el diputado Ramón Garcilita Partida, cabe destacar lo siguiente:

El dictamen aprobatorio de la mayoría, que acepta íntegramente el Proyecto del Ejecutivo, salvo con algunas pequeñas modificaciones, se llega a la conclusión de que en el fondo no es una reforma política; (...) Si constituye una base, y hay que reconocerlo, hay disposiciones muy

*importantes, hay datos positivos, precisamente como **el de haber incorporado como garantía individual el derecho a la información, que desgraciadamente en forma escueta solamente se adiciona en el artículo 6° en el capítulo de las garantías individuales.***

*No se dice cómo se reglamentará este derecho. Claro, la Constitución no es para reglamentar, la Constitución es para dar principios y realmente creo que la representación nacional esperará con interés el proyecto de **reglamentación al artículo 6° para dar efectividad al derecho a la información**⁶.*

Asimismo, con relación al tema en estudio, el Diputado Jorge Garabito Martínez manifestó:

*Saludamos con entusiasmo el advenimiento de la garantía de información, el enriquecimiento del capítulo de garantías individuales con una garantía social. Ya **posteriormente habremos de conocer la reglamentación de esta garantía**, pero debemos decir desde un principio, que vemos con sumo interés cómo los sistemas de garantías individuales, originados en la Constitución del 57 han venido evolucionando para dar primacía a las garantías sociales, y cómo las garantías sociales al mismo tiempo van preservando las garantías individuales.*

No hay garantías sociales exclusivamente para una colectividad, el artículo 27 garantiza los derechos del núcleo de población pero también los de los ejidatarios. El 123 garantiza los derechos del sindicato y sociedades intermediarias y agrupaciones de trabajadores, pero también los del trabajador.

***El artículo 6° va a garantizar los derechos de la sociedad, pero también los del individuo.** Queremos señalar como laudable y positivo, el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de difusión, principalmente la radio y la televisión, esta reforma es trascendente,*

⁶ Ibidem, p. 416.

incidirá forzosamente en la politización del pueblo mexicano. El abrir los canales de información a los partidos políticos permitirá al ciudadano mexicano exteriorizarse con mucha mayor frecuencia que lo que es actualmente, de la problemática nacional y de las distintas opciones que se presentan para su solución.

Por otro lado, se registraron como oradores a favor del dictamen los diputados Eduardo Andrade Sánchez, Francisco Ortiz Mendoza, César Tapia Quijada, Antonio Soto Sánchez y Pericles Namorado Urrutia.

De la participación del Diputado Eduardo Andrade Sánchez, cabe resaltar lo siguiente:

*El derecho a la información que se consagra, viene a complementar, viene a continuar, a modernizar el texto relativo a la libertad individual de expresión, no confundamos conceptos, como atinadamente lo dice el dictamen, la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo, el derecho a la información que se introduce es un derecho público colectivo, ambos coinciden en el precepto constitucional pero son de una naturaleza que difiere en aspectos substanciales; no se introduce una garantía individual, junto, entiéndase bien, junto, no frente a la libertad de expresión, **se establece el derecho a la información, del cual es titular toda la sociedad.** Se señala tradicionalmente en las Constituciones, la libertad de expresión, en la nuestra es claro que el Constituyente del 17 no pudo prever el desarrollo de los medios de comunicación que ahora, a través de esta Reforma, dejan su huella en nuestra Carta Magna, La libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia.*

Este es el verdadero sentido del derecho a la información, un derecho que es prerequisite de una auténtico juego electoral, de una auténtico juego

democrático; **solamente puede actuar conscientemente quien está verdaderamente informado, no quien está influido o desorientado.**⁷

Asimismo, el Diputado Antonio Soto Sánchez manifestó al respecto lo siguiente:

Entrando de lleno al análisis de la iniciativa de Reforma Política enviada por el Ejecutivo a esta Honorable Cámara de Diputados, es fácil percatarse que la misma se propone enriquecer, asegurar, revitalizar y salvaguardar la democracia mexicana, para que de esta manera le demos mayor fuerza y contenido al sufragio popular.

Es así como encontramos que la reforma propuesta al artículo 6° constitucional establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

*Establece la manifestación de las ideas que desde los orígenes de nuestra vida institucional se ha procurado mantener incólume frente a las asechanzas de sus enemigos naturales, la dictadura en el aspecto político, el fanatismo en el campo de la conciencia individual y en lo material, el predominio económico e ilegítimo. **Garantizando el derecho a la información por parte del Estado, a través de las salvaguardas de los derechos individuales,** complementa la brillante Reforma llevada a cabo por el señor licenciado Luis Echeverría Álvarez en el régimen anterior, de permitir el acceso a los partidos políticos nacionales, a los medios de comunicación masiva como son la radio y la televisión, ya no en forma temporal, sino permanente, **a fin de imbuir en el espíritu y conciencia de***

⁷ Ibidem, p. 422

los ciudadanos el conocimiento de los fenómenos políticos, sociales y su propia realidad⁸.

Acto seguido a la participación de los oradores registrados para hablar en contra y a favor del dictamen emitido por las citadas Comisiones, por votación económica la asamblea consideró suficientemente discutido el dictamen en lo general, por lo que se paso a votación nominal. El dictamen fue aprobado en lo general por 191 votos a favor y 17 en contra, por lo que se procedió su discusión en lo particular.

La discusión en lo particular del artículo *segundo* del dictamen, por el cual se modifica el artículo sexto constitucional en los términos que ya ha quedado transcrito, se llevo a cabo el día 20 de octubre de 1977. En dicho debate, la Diputada por el Partido Popular Socialista, Marcela Lombardo de Gutiérrez, manifestó lo siguiente:

A pesar de que se ha incrementado la participación política del pueblo, de que se ha incrementado la madurez cívica y el conocimiento de los grandes problemas nacionales e internacionales, a partir de la Revolución de 1910, esa participación aún es muy deficiente, y es deficiente, entre otras cosas, porque no se ha tenido acceso a la información.(...)

La educación, la formación cultural y por tanto la información objetiva a las masas populares, ha sido una de las permanentes preocupaciones de nuestro partido.

Los medios de información siempre han estado en poder de la corriente conservadora, y por tanto ésta desvirtúa la información real y verdadera que debería llegar a la población.

A través de los medios de información se expresan las tesis filosóficas económicas, políticas y educativas que corresponden a la clase social que

⁸ Ibidem, pp. 438 y 439.

detenta la propiedad y usufructo de esos medios de información, que los utiliza para defender sus intereses, que siempre trata de justificar.

Actualmente, con honrosas excepciones, los medios de comunicación están en manos de las fuerzas más oscuras del país, las ligadas al imperialismo norteamericano.

Como lo especifica el dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, existe una “manipulación informativa”, que en lugar de contribuir a reforzar la conciencia cívica y política del pueblo, desorienta permanentemente y es contraria a la formación de la conciencia nacionalista, constituyendo un verdadero atentado a la salud mental de niños, jóvenes y adultos.

*Sabemos que **para evitar que la información se manipule en favor de intereses ajenos al desarrollo independiente de la nación, y ajenos al pueblo en su conjunto, es necesaria una intervención vigorosa del Estado.** Deben ser nacionalizadas la radio y la televisión.*

*El sentido de la adición propuesta por el Ejecutivo al texto vigente del artículo 6° de la Constitución, es correcto, ya que consideramos que **el derecho a la información es una garantía del ciudadano. Aquella, la información, es complemento de la manifestación de ideas** y como lo dice la iniciativa en su exposición de motivos, **el gobierno debe actualizarse y enriquecerse en su actuación, para que sea propicie una mayor participación del pueblo.***

Cuando éste tenga la posibilidad de conocer todas las opciones que le presenten los partidos que participan en la vida nacional, y las soluciones que éstos ofrecen a los problemas nacionales, los ciudadanos adecuadamente informados, por los partidos políticos, podrán participar con mayor seguridad y firmeza en la contienda cívica, impulsando a su partido, al partido que defenderá sus concepciones ideológicas y defenderá sus intereses de clase.

El derecho de acceso a los medios de información, garantizado por el Estado constituye un avance indiscutible que contribuirá a ampliar la conciencia cívica y política del pueblo.

La necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social, ha nacido de las grandes y graves deficiencias y deformaciones que hasta hoy se han mantenido en los medios de difusión masiva, debido a la posición ideológica y política de quienes los detentan.

Sabemos que en la Constitución sólo debe establecerse el enunciado y principios de las normas imperativas y que éstos deben ser lo más breves posible, sin embargo, pensamos que dentro de esa brevedad, también deben ser lo más precisos posibles; por esta razón consideramos que la adición propuesta por el Ejecutivo, al texto original al artículo 6° de nuestra Carta Magna, debe complementarse para responder al espíritu de la iniciativa.

Proponemos a la consideración de esta honorable asamblea, una adición al texto del artículo 6° de la Constitución, para que quede como sigue:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público, el derecho a la información será garantizado por el Estado, oportunamente, en toda circunstancia y sin cortapisas. Muchas gracias⁹.

Después de que la mencionada diputada abriera la discusión, se abrió formalmente el debate en lo particular del artículo segundo del Proyecto de Decreto, registrándose como oradores en pro los diputados Manuel Villafuerte Mijangos, Saúl Castorena Monterrubio y Carlos Ortiz Tejada.

Bajo este contexto, el Diputado Manuel Villafuerte Mijangos manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

⁹ Ibidem, pp. 446 y 447.

La iniciativa del señor presidente de la República que contiene una adición al artículo 6° de nuestra Constitución, viene, precisamente, a enriquecer el acervo de nuestras garantías sociales. (...)

La información es un bien del pueblo, no es una mercancía; en consecuencia debemos reconocer que este derecho debe consignarse en la Carta Magna en forma irrestricta sin modalidad alguna. Los derechos constitucionales, entre ellos la libertad de expresión, no son irrestrictos. El artículo 6° objeto de este debate, establece las limitaciones del individuo en el ejercicio de este derecho. Pero la iniciativa presidencial y el artículo 2° del dictamen que aprobó en sus términos el texto propuesto para el artículo 6° incluye el derecho a la información en forma irrestricta. (...)

Creo que no es adecuada la proposición que acabamos de escuchar del Partido Popular Socialista, porque ningún concepto, ningún elemento es adecuado para restringir la garantía social, que estamos discutiendo para incluirla dentro de nuestra Constitución.

Los preceptos constitucionales deben tener entre otras características su concesión o sea que deben ser breves y precisos, tratando de evitar que se introduzcan conceptos que puedan llegar a sembrar confusión al ser interpretados. *Salvo como decía hace un momento cuando el propósito del legislador es precisamente introducir restricciones al derecho constitucional de que se trate, pero el presente caso no está en esta hipótesis, nosotros consideramos y así lo analizaron las comisiones, que el derecho social, que propone el señor presidente de la República, se incluya en el artículo 6° constitucional ha de ser un derecho irrestricto, aparentemente si le agregamos algunos conceptos como los que propone la diputación del Popular Socialista, daríamos una mayor garantía al ejercicio de este derecho, pero es la inversa porque como acabo de expresar y así lo saben los que tienen conocimientos del derecho, cuando no se va a restringir un derecho constitucional debe expresarse lisa y llanamente, sin mayores notas, sin mayores conceptos que lleguen a restringirlo.*

Este derecho a la información, es tan importante, es un factor de tanta importancia para todos los pueblos, que a través del ejercicio de la información es posible impulsar a los pueblos en su desarrollo, pero es posible también frenar el desarrollo de los pueblos, entonces no debemos, repito, buscar palabras que vengan a limitar el derecho constitucional que estamos discutiendo, debe introducirse en el texto de nuestra Carta Magna y así lo pido a la honorable asamblea que se apruebe en sus términos el dictamen para que así en lo futuro quede bien claro que el derecho a la información es un derecho irrestricto del pueblo mexicano y que no habrá argumento válido para tratar de vulnerar esta garantía social que esperamos sea de la quincuagésima Legislatura la satisfacción de introducirla como garantía constitucional.¹⁰

Acto seguido, se dio el uso de la palabra al Diputado Saúl Castorena Monterrubio, quien al respecto expuso lo siguiente:

*El derecho a la información tiene una gran oportunidad para que todo el pueblo, en todos sus sectores, en todos sus niveles, tenga acceso a la cultura, a los conocimientos en el arte, en la literatura, en las ciencias, en la política. Esto, de una y otra forma, **permite una participación de los ciudadanos mexicanos informados en los problemas nacionales.** Consideramos que el desarrollo de los medios de comunicación, es un factor fundamental en el proceso de la civilización.*

En la técnica de comunicación existen tres elementos; la fuente, el mensaje y el destino. Esto es, quién comunica, qué y como comunica y a quién lo comunica. La fuente puede ser una persona o una organización que hable, que escriba, que dibuje, que accione un aparato; el mensaje se identifica como un medio de expresión; el destino es la persona o grupo de personas que escuchan, observan o leen. Es importante en este país hablar en relación a la técnica de la comunicación; el destino; quiénes

¹⁰ Ibidem, pp. 448 a la 450.

adquieren la información. Por ejemplo: en un proceso electoral, por ignorancia, mucha gente, muchas veces por vicios, pero fundamentalmente por ignorancia, en este proceso participan hombres y mujeres de todos los niveles sociales, de todos los niveles culturales y es por ignorancia, inclusive por analfabetismo, que tienen limitaciones y vicios de la participación por no estar informados y participar en este proceso electoral.

También se requiere que en la actividad de nuestro desarrollo económico, social y cultural, estemos informados para participar en la ciencia y en la tecnología, en la medida que se disponga de un banco de datos de acceso de información, de un medio fundamental como es el lenguaje para poder adquirir conocimientos de los países más desarrollados en la transferencia de tecnología, es importante establecer los mecanismos para fortalecer la información y este derecho constitucional que quede establecido en el artículo 6º; es una gran oportunidad para lograr nuestra independencia económica a formar recursos humanos más adecuados que participen en el desarrollo de nuestra educación, de nuestra cultura, de nuestra política.

La influencia masiva de los medios de comunicación electrónica, la radio y la televisión han dado una nueva detención a la evolución social del hombre. Ahora estamos en posibilidad de escuchar y ver cosas que ocurren simultáneamente en cualquier parte del mundo.

Vista la sociedad como un todo, volvería a ser considerada como un circuito de canales de información para conocer ideas, demandas y decisiones; el Estado moderno requiere de sus ciudadanos una activa e informada participación en los asuntos de la sociedad, los medios masivos de comunicación de vital importancia para esto son fundamentales en nuestra vida democrática. El conocimiento político requiere, como enunciado previo, de la precisión del lenguaje. Esta exigencia es de elemental necesidad en la interrelación social, además de estas consideraciones políticas primera y principal, el lenguaje debe ser estimado como una de las grandes manifestaciones sociales, dirigirnos a

un interlocutor concreto, abstracto o tangible o imaginarnos en el modo primario de la intercomunicación, es el inicio de la asociación humana; es aquí donde se fundamentan los principios de la interacción, base de la sociedad política.

*Para concluir, la fracción parlamentaria del Partido Auténtico de la Revolución mexicana, por mi conducto, aprueba y está en pro de dictamen, del artículo 2º; porque considera que esta decisión constitucional establece las condiciones para promover el desarrollo político en nuestro país porque **cuando un mayor número de mexicanos esté informado de los problemas nacionales, tendrá una mayor participación en las decisiones que lo afectan como ciudadano, como productor, y como consumidor.***¹¹

Posteriormente, siguió el turno del Diputado Carlos Ortiz Quezada, de cuya exposición cabe destacar lo siguiente:

*Información y Estado. Es frente a esta realidad que **el Estado surge como la única posibilidad efectiva para salvaguardar un derecho fundamental de la persona.***

*No es de ahora que el poder político comprendió la función en influencia de la información; ya Richelieu fue el primero en ponerla al servicio del Estado absolutista y Napoleón la utilizó para sustentar el naciente estado burgués. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano la consagra como prerrogativa esencial del individuo en su artículo 19, y más adelante, en 1948, la hace suya la Asamblea General de las Naciones Unidas. Y lo mismo hace la Doctrina Social de la Iglesia Católica, tanto en la Encíclica *Pacem in Terris*, como en el Concilio Vaticano II, a través de los Decretos de Medios de Comunicación y Constitución Pastoral de la Iglesia en el mundo.*

¹¹ Ibidem, pp. 450 y 451.

Pero, situar el problema dentro de la delimitación precisa de nuestro contexto histórico estructural, nos lleva a la formulación de algunas premisas conceptuales: el Estado surge de la sociedad, es su producto, su modo de expresión y de organización, su resumen oficial y simbólico. En nuestros países el Estado nacional emerge y se constituye a través de un lento y penoso proceso, hasta afirmarse como expresión de la sociedad, como regulador de las relaciones entre las clases y grupos que lo integran, y como clave e instancia definitiva frente a las metrópolis.

Pero, un estado revolucionario no puede ser permanentemente árbitro imparcial en el enfrentamiento inevitable de poseedores y desposeídos. Su razón de ser y su compromiso es el aprovechamiento lúcido de las coyunturas internas y externas, que le permitan proveer a las mayorías que lo legitiman de un ámbito favorable para su toma de conciencia y su eficaz organización política.

Dentro de un proceso político así concebido, el rol que al Estado corresponde en la actual etapa de desarrollo es, al tiempo que mantener la estabilidad dentro del cambio y evitar que la sociedad se consuma en un enfrentamiento entre los grupos que lo conforman y cuya correlación de fuerzas amenaza con cancelar las posibilidades democráticas, ampliar sus bases de sustentación y procurar el acceso creciente del pueblo a los instrumentos de poder. Hacerlo, no sólo justifica su existencia histórica y lo fortalece, sino que multiplica las opciones y eleva el grado de factibilidad de su proyecto de nación.

En este orden de ideas, el compromiso del Estado para garantizar el acceso del pueblo a la información debe ser contemplado como parte de una estrategia integral de desarrollo; pero, haciendo trascender este concepto, a la manera de Fortín, del nivel económico social, comúnmente manejado, al del desarrollo concebido como la capacidad de una sociedad para autodeterminarse colectivamente, para escoger, pero sólo de esta manera, colectiva, los objetivos que espera conseguir y según los medios más eficaces para alcanzarlo. Esta definición implica que se les reconozca

a todos los individuos y a todos los grupos, una aptitud para definir los objetivos esenciales de la sociedad, independientemente de su capacidad para definir los medios. Es necesario distinguir con claridad entre objetivo y medio, porque la selección de un objetivo constituye un juicio de valor irreductible a todo cálculo de tipo científico, el poder que tiene la sociedad de autodeterminarse se convierte en un poder compartido por todos sus miembros.

Así concebida la garantía del derecho a la información, tiene para el Estado el valor de una definición ideológica, de una alianza política con sus mayorías; es la voluntad de confiar en ellas la toma de decisiones que afecten y determinen su devenir histórico.

En el orden individual, la información significa la única posibilidad de que el hombre sea actor consciente de su propio destino. Solamente se puede razonar, aprender a partir del dato cierto, del conocimiento de un hecho y sus consecuencias. En verdad, un hombre sólo puede amar lo que conoce y sólo puede luchar por lo que ama¹².

Información y cambio social. La información es el punto a partir del cual el individuo está capacitado para desentrañar los procesos sociales que se dan en su contorno.

El derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad de consumo, para garantizar la efectividad de los procesos democráticos y consolidar el sistema de libertades. Y las libertades (citando a José López Portillo) no son abstracciones...

Por eso, frente a la abstracción de una libertad de expresión convertida en privilegio de minorías, en "poder" de unos cuantos hombres, que poseen los recursos y los instrumentos requeridos para expresarse y hacer oír, tenía que surgir el derecho de la sociedad, de una sociedad en la que se da nuestra acción, en la que se ejerce nuestra libertad; una sociedad plural, abierta, llena de intereses en contradicción, en constante ebullición

¹² Ibidem, pp. 456 y 457.

y cambio, en la que tenemos que actuar con nuestra propia voluntad. Una sociedad que también tiene derechos. Porque no sólo en el individuo como titular de ellos y en el Estado como obligado a garantizarlo, se agota la estructura de la libertad.

...(anteriormente) se definió con claridad que una garantía constitucional de ninguna manera representa sólo una prohibición a los gobernantes, sino que es, y de manera fundamental, la afirmación de un principio que a todos los ciudadanos alcanza.

*Esto tiene importancia definitiva porque si hemos dicho que **información es poder, y en un Estado revolucionario todo poder corresponde al pueblo, si titulares de los derechos son los ciudadanos, y al Estado corresponde la correlativa obligación de su garantía**, tenemos que definir también el papel que a los medios de difusión compete.*

...opino que la responsabilidad de los órganos de difusión y de los profesionales de la comunicación social, es precisamente el ejercicio irrestricto de la libertad; pero, asumir al tiempo, el imperativo implícito de comprometerse con esa libertad...

Y que no se aproveche la libertad de expresión para propalar la insidia de que la garantía social que pretendemos significa una forma de manipulación estatal de la información.

Vamos a inscribir el derecho social de la información al más alto rango jurídico, hagámoslo también con la mayor fuerza política posible: con el voto unánime de esta soberanía, con el respaldo absoluto de la representación popular¹³.

Acto seguido, la diputada Marcela Lombardo de Gutiérrez, cuyas principales consideraciones ya quedaron apuntadas, solicitó el uso de la palabra para retirar la propuesta hecha por su partido, consistente en agregar una parte final a la redacción original remitida por el Ejecutivo.

¹³ CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, “*Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., apud. RÍOS ESTAVILLO, Juan José, op. cit., p. 64.*”

Tras esta intervención, y luego de considerarse por la Asamblea suficientemente discutido el artículo 2° del Proyecto de Decreto de Reforma Constitucional, el mismo fue aprobado en votación nominal con 218 votos, es decir, por una unanimidad.

Una vez aprobada en lo general y en lo particular la iniciativa en comento, la misma fue turnada al Senado para su discusión.

c) Discusión en la Cámara Revisora.

En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores celebrada el 4 de noviembre de 1977, se dio lectura al dictamen suscrito un día anterior¹⁴ en Sala de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, mismo que respecto a la adición del Derecho a la Información al artículo sexto constitucional señaló lo siguiente:

*II. En la iniciativa se propone adicionar el artículo 6° constitucional, para establecer que: el derecho a la información será garantizado por el Estado. El propósito de esta adición corresponde al espíritu de la Reforma Política. Si se tiende a una mayor y mejor participación de la ciudadanía en la representación nacional, si se responsabiliza a los partidos políticos en los procesos de integración de los órganos representativos, en mayor medida que hasta ahora; **si se perfecciona el ejercicio de la democracia con mejores procedimientos e instituciones, resulta necesario fortalecer y hacer más operante el derecho a la libre manifestación de ideas, considerando al individuo no sólo como emisor, sino como receptor de conceptos** y, muy especialmente, al grupo social que es, en el mundo contemporáneo, el objetivo preferente de los medios de difusión.*

¹⁴ BARTLETT DÍAZ, Manuel, “Las Reformas de la Constitución de 1917”, tomo II, México, Porrúa, 2004, p. 952.

La libre expresión de ideas es un derecho del ser humano. La información, que es recepción y difusión de ideas, siempre respetado por el Estado, adquiere, merced a la reforma propuesta, rango de obligatoriedad y, por cuanto se refiere a la comunidad, se amplía para comprenderse como derecho social.

Entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o de personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales. El Estado mexicano, mediante la reforma propuesta, eleva a rango constitucional el derecho a la información, que es una de las bases de sustentación de la democracia como sistema de vida.

Tal derecho no puede quedar en manos de los particulares, ni de organismos intermedios, sino que le corresponde al Estado garantizarlo. De conformidad con los términos constitucionales la información no deberá constituir ataques a la moral, ni a derechos de terceros, ni provocar algún delito, ni perturbar el orden público¹⁵.

Cabe señalar que los debates y la aprobación en la Cámara de Senadores tiene lugar los días 4, 8, 9 y 11 de noviembre de 1977, y fue publicado en el diario de debates de dicha Cámara el último de los mencionados.¹⁶

En relación a la discusión en lo general del dictamen, se inscribieron para hablar en pro del mismo los siguientes senadores: Ignacio Castillo Mena, Jorge Cruickshank García, Oscar Ornelas Kuchle, Blas Chumacero Sánchez, Javier Rondero Zubieta, Morelos Jaime Canseco González y Horacio Labastida Muñoz; cabe señalar que ningún senador se inscribió para hablar en contra.

¹⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, “*Derechos del Pueblo Mexicano*, op. cit., p. 682.

¹⁶ BARTLETT DÍAZ, Manuel, “*Las Reformas de la Constitución de 1917*”, op. cit., p. 952.

De las participaciones de los oradores registrados como ha quedado señalado, cabe destacar lo siguiente:

Senador Ignacio Castillo Mena:

*El derecho a la información ahora lo garantizará el Estado. Es necesario fortalecer la libre manifestación de ideas, pero es igualmente importante la libre recepción de ellas. **El ejercicio de la libertad, como causa y efecto de la democracia, debe presuponer, el acceso del pueblo al conocimiento cabal del acontecer político, social, económico o cultural.** Al configurarse este derecho, elevado al rango constitucional, se está cumpliendo con una recia manifestación de vida democrática.*

Los partidos políticos disponen de este medio como función primordial de su actividad y de su misma razón de ser y por tanto deben disfrutar del derecho, en igualdad de condiciones.

*No pueden ser los particulares. **Tiene que ser el Estado mismo, el único responsable del ejercicio del derecho y de la certidumbre de la existencia de esa garantía,** las limitaciones no podrán ser otras que el ataque a la moral, a los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público¹⁷.*

Senador Jorge Cruickshank García:

“... Si el Estado va a garantizar el derecho a la información al pueblo, el pueblo ya no podrá ser manipulado por los intereses minoritarios desde el punto de vista de la conducción de los instrumentos de la información social.

¿Qué es lo que pasa ahora? ¿En manos de quien está la televisión? ¿La prensa misma? En manos de la minoría, de una verdadera minoría, es decir, son instrumentos de desinformación, de desorientación; y resulta

¹⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, “Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 697.

que la orientación de nuestro pueblo está en manos de los locutores, y a veces algunos de ellos tienen la verdad absoluta y lo que dicen es lo que hay que seguir de pauta para la acción social política de nuestro pueblo. ¿No es grave eso, que gente sin responsabilidad, sin pertenecer a ningún grupo social, digamos definido, a un partido que tiene una responsabilidad, pueda expresar sus juicios sin ninguna cortapisa y además decir la última palabra desde el punto de vista de los problemas nacionales e internacionales? Eso es grave. Tenemos más derecho los dirigentes políticos, porque expresamos los juicios de nuestros partidos, las ideas, los principios, el examen de los que se realice desde el punto de vista de la vida nacional e internacional, está avalado por lo que pensamos y por lo que tenemos detrás, respecto a responsabilidad y apoyo, pero no hacemos juicios apriorísticos o sin responsabilidad, manejados por intereses económicos que tienen evidente propósito de mantenerse permanentemente en la vida del país.

Creo que ya no habrá en el futuro, con esta garantía que el Estado establece aquí, posibilidad de que se nos aplique la ley del hielo¹⁸.

Senador Oscar Ornelas Kuchle:

El cuadro de las garantías sociales se enriquece al quedar incorporado en la Constitución el derecho a la información¹⁹.

Senador Blas Chumacero Sánchez:

En lo fundamental, la información contribuirá a que la ciudadanía la reciba directa y se entere de los principios y programas de cada uno de los partidos contendientes, no más en los periodos de las luchas electorales, sino en el proceso de análisis esencial para el adelanto del progreso cívico

¹⁸ Ibidem, p. 709.

¹⁹ Ibidem, p. 715.

del pueblo, estar al tanto del avance del pluralismo ideológico y el pluralismo pluripartidista, para que no desvíe su opinión, sino que tenga completo entendimiento de lo que representa la Revolución y el constante progreso democrático²⁰.

Senador Morelos Jaime Canseco González:

*Al declararse de interés público a los partidos políticos se abren nuevas opciones a la ciudadanía; cuando además de la libre expresión de las ideas -ya garantizadas constitucionalmente- **se facilita el acceso a las vías de información como nueva garantía individual que trasciende a lo social** y permite a más ciudadanos dar a conocer su ideología y que, al propio tiempo, un núcleo más amplio de personas reciban expresiones y declaraciones de máxima importancia para comparar situaciones y normar criterios; así se cumplen cabalmente los deseos del pueblo mexicano de conocer mejor, sin reticencias, lo que ocurre en el país y lo que piensan, sobre el particular, los partidos políticos de los más opuestos programas²¹*

Una vez que el dictamen fue aprobado en lo general por unanimidad, se pasó a su discusión en lo particular. El registro de oradores para establecer planteamientos sobre la adición al artículo 6° constitucional fue solamente de tres senadores; de cuyas participaciones es importante destacar lo siguiente:

Senador Rafael Camacho Guzmán:

El respecto y el impulso al ejercicio de las libertades ha sido y es postulado de la Revolución mexicana, el derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia, es una formula eficaz para respetar el

²⁰ Ibidem, p. 717.

²¹ Ibidem, p. 724.

pluralismo ideológico: esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones.

*El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación, significa renovar la idea tradicional, que entiende el derecho a la información como equivalente a la libertad de expresión, es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría si ignora **el derecho que tienen los nombres como receptores de información.***

*La existencia de un verdadero **derecho a la información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática,** para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.*

La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad individual aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como un instrumento de desarrollo político y social, como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes del cambio social y el cambio de las leyes que exige nuestra sociedad.

La importancia de esta adición al artículo 6° reside en que el elevar a la jerarquía de texto constitucional la obligación del Estado a garantizar la información, toca al gobierno revolucionario y transformista del presidente López Portillo, el honor de implantar en el texto constitucional una nueva garantía social que permitirá cumplir con una función básica, que será el progresivo mejoramiento del conocimiento y de la conciencia ciudadana, que han de contribuir a que todos los mexicanos estemos más enterados y mejor informados con una conciencia crítica, vigilante, analítica y participativa, que es imprescindible en la época actual, para el logro de un mejor país y una mejor sociedad que hemos de legar a nuestros hijos²².

Senador Mario Carballo Pozos:

²² Ibidem, pp. 733-734.

*La iniciativa de ley (...) en lo particular y con relación al artículo 6° constitucional, propone la adición al precepto que otorga el derecho a la libre manifestación de las ideas, **la garantía a proporcionar por el Estado de asegurar el derecho a la información, que debe disfrutar todo ciudadano.***

Ese derecho a la información, que debe garantizar el Estado, abre campos de comunicación, formas amplias de corrientes de entendimiento colectivo, motiva la captación de ideas y da curso a la transmisión del pensamiento; tan necesario en la organización de la vida comunitaria.

*Así lo materializa la iniciativa presidencial, ya aprobada por la Cámara Colegisladora, al dar forma constitucional al derecho a la información, **como material útil y accesible que permitirá sustentar una comunicación continua y veraz entre representantes y representados, única base sólida y trascendente de la participación popular,** dentro del nivel de desarrollo de nuestro país, que ha alcanzado un notable adelanto en sus sistemas de información y estadísticas; gracias al ingenio, preparación cultural y aptitud creativa de quienes menean y estructuran con eficiencia única los medios de información; captando inquietudes populares, transmitiendo las ideas y actitudes, enlazando las más apartadas regiones geográficas de nuestro territorio y transponiendo fronteras, para dar a conocer cómo piensa y se desenvuelve nuestro pueblo.*

Sabemos que el objeto fundamental de la información, es reducir tanto como sea posible toda incertidumbre que exista en relación con circunstancias y factores desconocidos que condicionan decisiones, avalando a concebir y captar con realidad la objetividad de los asuntos y facilitar la ejecución de tareas.

La validez de una toma de decisiones, depende en cada caso de la exactitud de la información relacionada con los factores desconocidos y la habilidad para interpretar la influencia de esos factores sobre los problemas planteados.

Así la información tiene una función conformadora o formadora. Una estructuración de ideas y pensamientos en relación con tareas, funciones y desarrollo.

Al ser garantizado por el Estado el derecho a la información, como lo señala la iniciativa, también impone al organismo gubernamental una obligación institucional constante, de asegurar ese derecho al ciudadano o grupo social, para que bien informado se encuentre en las mejores condiciones para poner su iniciativa al servicio de las tareas que se aseguren una mejor convivencia y un espíritu participativo. Un ciudadano enriquecido con información veraz y oportuna, adquiere un compromiso formal con los valores democráticos, que constituyen parte de la conciencia y cultura cívicas, tiene una formación y obligación participativa²³.

Senador Nicolás Reynes Berezaluce:

La garantía social de información consagrada en el artículo 6° de la Constitución amplía el derecho de los mexicanos a la libre manifestación de sus ideas y permite el conocimiento a la ciudadanía de los diferentes puntos de vista que sustenta cada uno de los partidos políticos que existen en México.

*Esta garantía social que abre a los partidos mexicanos los canales de la comunicación masiva para la divulgación de sus pronunciamientos ideológicos y sus programas políticos **supera los viejos conceptos del respecto debido al derecho que asiste a todo ciudadano a expresar libremente sus ideas, para extenderse al derecho superior que tiene la sociedad a ser informada veraz, objetiva y oportunamente.** Así, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, expresa la decisión soberana del pueblo de ser informado amplia y verazmente, por*

²³ Ibidem, pp. 737-738

esos mismos partidos, acerca de las metas y los sistemas de gobierno que quieren implantar o conservar en el país²⁴.

Respecto al contenido de la reforma al artículo sexto constitucional en lo particular, fue aprobado por la Cámara de Senadores en votación nominal por unanimidad de 61 votos y por consiguiente pasó a la ratificación de las legislaturas de los Estados.

Revisando las ideas aportadas dentro del procedimiento legislativo que hemos referido, se pueden desprender algunas posiciones respecto al contenido del derecho que en ese momento se estaba incorporando a nuestra Ley Fundamental.

Como ha quedado anotado, desde el propio dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, así como en diversas exposiciones de los legisladores que participaron en la discusión, la mayoría se pronunció por la idea de que se estaba incluyendo una garantía de tipo social cuyo objeto de protección era el derecho de la sociedad como receptora de información, es decir, que se consideró, en contrapartida del derecho a manifestar libremente las ideas, como el derecho de quien las recibe para no ser víctima de una manipulación informativa.

En este mismo sentido, se plantea en la mayoría de los casos como línea de acción esencial del derecho a la información, la regulación de los medios de comunicación y de las empresas y entidades destinadas a ese fin, a efecto de evitar la desinformación y manipulación de la opinión pública.

Asimismo, siguiendo en mayor o menor medida la línea fijada por la exposición de motivos, algunos legisladores de ambas Cámaras, parecen constreñir aún más el sentido del derecho a la información al entenderlo como una

²⁴ Ibidem, pp. 742-743.

potestad de los partidos políticos de acceder a los medios masivos de difusión a fin de presentar sus principios, tesis y programas. Cabe señalar que esta connotación fue reiterada dentro del procedimiento legislativo por los Diputados Jorge Garabito Martínez, Antonio Soto Sánchez y Marcela Lombardo de Gutiérrez, así como por los Senadores Ignacio Castillo Mena, Jorge Cruickshank García, Blas Chumacero Sánchez y Nicolás Reynes Berezaluce.

Dentro del paquete de reformas que incluyó la iniciativa a que nos hemos referido con anterioridad, se incorporó una modificación al artículo 41 constitucional que adiciona a dicho artículo, entre otros, el que “los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”, por lo que, como señala el Dr. Sergio López Ayllón, si únicamente se pretendía garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, era suficiente con la adición del mencionado párrafo, dando lugar a pensar que al adicionar el derecho a la información al artículo 6º, el constituyente permanente consagró una nueva garantía en el texto constitucional y no sólo una prerrogativa en favor de los partidos políticos.

Sin embargo, no obstante que en ningún momento, como parte de la discusión, fue reconocido de modo contundente que la inclusión del derecho a la información otorgara al gobernado una facultad oponible frente al Estado, en algunas participaciones, como en el caso del Diputado Ramón Gracilita Partida, se señala como un acierto dentro de la reforma política la incorporación como garantía individual del derecho a la información que de manera escueta se adicionaba al artículo sexto dentro del capítulo de las garantías individuales, o como lo expresado por el Senador Jaime Canseco González en el sentido de que con la inclusión del derecho a la información se facilita el acceso a las vías de información como nueva garantía individual que trasciende a lo social. Con estas referencias se pretende demostrar que, si bien no expresamente, si de manera implícita existía en el pensamiento de los legisladores la conciencia de que se

incorporaba a la Constitución un derecho cuya naturaleza rebasaba la connotación que le estaba siendo asignada en la propia exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Ejecutivo y que algunos legisladores remarcaban siguiendo un criterio restrictivo.

En este sentido, como lo refiere el Dr. Jorge Carpizo, en las audiencias públicas realizadas en la Secretaría de Gobernación a fin de precisar el sentido del derecho a la información, se introdujo la connotación de contemplar ese derecho como una obligación del propio Estado de proporcionar información al gobernado que lo solicita²⁵.

Asimismo en varias de las intervenciones de los legisladores se recogió la concepción global que tiene el derecho a la información, como lo ha reconocido la doctrina, esto es, derecho a informar y derecho a estar informado y, dentro de éste, el derecho a pedir información al Estado sobre asuntos públicos²⁶. Este argumento es sustentado en las exposiciones del Diputado Saúl Castorena Monterrubio y de los Senadores Rafael Camacho Guzmán, Mario Carballo Pozos y Nicolás Reynes Berezaluce, así como en el propio dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Puntos Constitucionales y de estudios legislativos, primera sección del Senado de la República.

d) Compuo de las legislaturas y declaración de aprobación.

Una vez aprobado el Dictamen por unanimidad en la Cámara Revisora, las reformas pasaron a las legislaturas de los estados a efecto de darles la intervención que la constitución exige para su aprobación.

²⁵ CARPIZO, Jorge, “*Constitución e Información*”, *op. cit.*, p. 27.

²⁶ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 672.

En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión declaró reformados y adicionados los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 constitucionales, previa la aprobación de la totalidad de las legislaturas de los estados de la federación, según consta en la Declaratoria suscrita el 29 de noviembre de 1977 en sesión de la Cámara de Senadores.

Durante la discusión del proyecto de declaratoria en la Cámara de Diputados, destaco, con relación a la adición al artículo 6° constitucional, la siguiente participación del diputado Víctor Manzanilla Schaffer, que en su parte conducente señaló:

Hemos reanimado nuestra vida democrática al consagrar como garantía constitucional el derecho a la información enriqueciendo el contenido de nuestro régimen de opinión pública²⁷.

Luego de considerarlo suficientemente discutido, el proyecto de declaratoria fue aprobado por unanimidad de 186 votos, por lo que las reformas y adiciones fueron turnadas al Ejecutivo para su publicación.

Dichas reformas y adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, y por virtud de su artículo segundo transitorio entraron en vigor al día siguiente de su publicación.

2. Criterios jurisprudenciales sobre el derecho a la información en México.

Por su parte el Poder Judicial ha tenido que ir precisando, a través de sus resoluciones, el sentido del derecho a la información incorporado al artículo 6° constitucional.

²⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, “*Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 796.*”

El primer pronunciamiento de hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al tema del presente apartado, se hizo al resolver el amparo en revisión 10556/83 promovido por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela. En este sentido, las consideraciones de la Segunda Sala al resolver el asunto que se comenta dieron origen a la tesis, que se reproduce a continuación:

INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *La adición al artículo 6° constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “Reforma Política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos; b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislatura secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las*

*autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente*²⁸.

De lo anterior se desprende que la Segunda Sala estimó que el derecho a la información se constreñía exclusivamente a la materia electoral, es decir, al acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación para difundir su plataforma ideológica y sus estrategias electorales; ello en función a que en la reforma que adiciono el artículo 6° constitucional se siguió en lo general esa línea.

Sin embargo, esta apreciación de la Corte es considerada desafortunada ya que, en primer lugar, si bien el derecho a la información sirve de apoyo para el proceso participativo, no se agota ni debe agotarse en la materia electoral, asimismo la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito fundamental de tutelar las clases económicamente débiles, resultando obvio que los partidos políticos no son sujetos de garantías sociales, pues no constituyen en ningún sentido una “clase económicamente débil”²⁹.

Así también, como se señaló en el apartado anterior, en varias de las intervenciones de los legisladores que participaron en el proceso de adición del derecho a la información al texto de la Constitución, se recogió la concepción del mismo como género que comprende el derecho a informar y el derecho a ser informado, y dentro de este último se entraña una garantía individual oponible al Estado al solicitar de este el acceso a documentos públicos. De ello deriva también que el derecho a estar informado como garantía individual no requiere para su eficacia de la aplicación de una disposición reglamentaria como lo señala el criterio en comento, por lo que resulta igualmente desacertado el que se condicione la posibilidad de que los gobernados puedan recibir ciertos datos de la

²⁸ Octava Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, , Instancia: Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44. tesis: 2a. I/9; Regto IUS: 206435.

²⁹ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “*El derecho a la información como derecho fundamental*”, *op. cit.*, pp. 168-169.

actividad realizada por las autoridades siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que lo permita.

Por otro lado, el 23 de abril de 1996, el pleno de la Suprema Corte de Justicia le dio un nuevo carácter al precepto en comento al resolver la solicitud 3/96 enviada por el C. Presidente de la República a fin de que, con fundamento en el artículo 97 de la Constitución Federal, investigara la probable violación de garantías individuales en el caso de la matanza de Aguas Blancas, Guerrero.

En efecto, de las consideraciones vertidas, el 24 de junio de 1996, el Pleno aprobó la siguiente tesis al considerar que la votación era idónea para integrar tesis de jurisprudencia:

GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. *El artículo 6° constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de éticas, 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 ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados*³⁰.

En esta decisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce tácitamente que el derecho de acceso a la información pública es una vertiente del genérico derecho a la información, considerando además que aquel constituye una garantía individual, pues sin ese supuesto, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación a las garantías individuales al ejercer la facultad derivada del segundo párrafo del artículo 97 constitucional. De esta forma la Suprema Corte corrige el sentido anteriormente otorgado al derecho a la información, ya que ahora, al decirnos que se encuentra “*estrechamente vinculado con el respeto a la verdad*”, interpreta que dicho derecho implica la obligación de las autoridades a informar verazmente a la comunidad, señalando además que el no hacerlo así, es decir, el ocultamiento de la verdad, constituye una violación grave a las garantías individuales en términos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional, situación que refuerza el criterio de que el derecho a la información entraña una garantía individual. Bajo este orden de ideas, como señala el Dr. Ernesto Villanueva, se comienza a vislumbrar la tendencia de la Corte en el sentido de identificar el derecho a la información (*lato sensu*) con el derecho de acceso a la información pública, que en este caso se considera la especie.

Al respecto cabe señalar las palabras del autor en cita, quien al respecto señala lo siguiente:

³⁰ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Pleno, tomo III, junio de 1996, p. 513. tesis: P. LXXXIX/96; Regto IUS: 200111.

Aun con distintas imprecisiones, se puede señalar que la Corte ha identificado el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública, de ahí la distinción oportuna de identificar el derecho a la información lato sensu o sentido amplio y derecho a la información stricto sensu o estricto sentido. En efecto, desde el primer momento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tuvo en sus manos la tarea de identificar la naturaleza jurídica del derecho a la información y a pesar de restringirlo a un rubro estrictamente electoral, se atisba esta tendencia que vendría a confirmarse años más tarde, la de priorizar el derecho a la información en sentido estricto³¹.

Sobre este caso en particular el ministro Juan Díaz Romero³² apunta que es una hipótesis en que se concreta la garantía del derecho a la información, en donde tenemos dos sujetos: Uno, el Estado que está obligado a proporcionar la información y, el segundo, el pueblo en general que tiene derecho a recibir una determinada información apegada a la verdad.

Por otro lado, al resolver el amparo en revisión 2137/93, interpuesto por Saúl Uribe Ahuja, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia puntualizó algunas cuestiones de especial importancia para comprender el alcance del derecho en estudio, dando origen a la tesis que se reproduce a continuación:

INFORMACIÓN, DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO. Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6º constitucional, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia en forma pronta y

³¹ VILLANUEVA, Ernesto, “Temas selectos de derecho a la información”, *op. cit.*, pp. 12-13.

³² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “El Derecho a la Información”, Serie de Debates Pleno, México, 2000, pp. 24-25.

expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promoverlo, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general³³.

Como se aprecia de la tesis transcrita, en ella la Segunda Sala reconoce que el derecho a la información comprende el derecho de acceso a la información pública cuya tutela infiere la consagración de una garantía individual, sin embargo, para poderse plantear una violación a la misma en amparo, el quejoso debe acreditar el haber solicitado a la autoridad competente la información de que se trata, a efecto que se demuestre la existencia de un acto de autoridad que vulnere la garantía que se estime violada.

En referencia a la tesis en comento, el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano³⁴ señaló que la Sala en este punto contradice a la primera tesis³⁵, ya que el enunciado del artículo 6° que contempla el derecho a la información si

³³ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Segunda Sala, tomo V, febrero de 1997, p. 346. tesis: 2a. XIII/97; Regto IUS: 199434.

³⁴ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*El Derecho a la Información*”, *op. cit.*, p. 15.

³⁵ Refiriéndose a la tesis de rubro INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, comentada en este mismo apartado líneas atrás.

implica una garantía individual y que la misma esta dirigida a todos los habitantes de la república mexicana.

Siguiendo adelante, cabe señalar que con motivo de la resolución de diversos amparos en revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo una serie de criterios sobre el alcance del derecho a la información.

En sesión privada celebrada el 28 de marzo de 2000, el Tribunal Pleno aprobó la siguiente tesis aislada; y determinó que la votación era idónea para integrar tesis jurisprudencial:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6º constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44*). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513*, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de

dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico a los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero³⁶.

Como se puede apreciar, dentro de este criterio la Suprema Corte examina la evolución jurisprudencial del derecho en estudio, además de que reconoce su carácter como garantía individual.

Por otro lado, tenemos otra tesis del Pleno, la cual tiene su precedente en la resolución dictada el 2 de diciembre de 1999 en el amparo en revisión 3137/98, en la que se establecen los límites que, como garantía individual, tiene el derecho a la información:

DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. *El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6° de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el*

³⁶ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, tomo XI, abril de 2000, p. 72. Tesis: P.XLV/2000; Regto IUS: 191981.

Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral pública, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o la privacidad de los gobernados³⁷.

La siguiente tesis derivó del mismo asunto referido en el párrafo anterior, he igualmente en esta se limita el ejercicio del derecho de acceso a la información en poder de los entes públicos, sin embargo, en este caso el Pleno interpretó en el sentido de condicionar el ejercicio del mencionado derecho a que el gobernado demuestre su interés legítimo:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, NO LO VIOLA POR LIMITAR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS Y CONSTANCIAS DE ARCHIVO, ASÍ COMO DE ACUERDOS ASENTADOS EN LOS LIBROS DE ACTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS, SÓLO A LAS PERSONAS QUE TENGAN INTERÉS LEGÍTIMO Y SIEMPRE QUE NO SE PERTUBE EL INTERÉS PÚBLICO. El artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, establece que las copias

³⁷ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, tomo XI, abril de 2000, p. 7. tesis: P. LX/2000; Regto IUS: 191967.

certificadas de documentos y constancias de archivo, así como de los acuerdos asentados en los libros de actas de las sesiones de los Ayuntamientos del Estado de Guanajuato, solo se expedirán cuando el solicitante acredite tener un interés legítimo y siempre que no se perjudique el interés público. Por otra parte, del análisis de los artículos 55, 59, 65 y 69 de dicha ley orgánica se advierte que el resultado de las sesiones de los Ayuntamientos, plasmado en los libros o folios de actas de esos órganos de gobierno y administración de los Municipios, involucra la discusión y resolución de intereses de diversa índole (municipal, estatal, nacional, social y particular), por lo que su difusión no puede ser indiscriminada o general, ni obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino que a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta, aun en ámbitos tan reducidos, no perjudique el interés público. Por consiguiente, lo dispuesto en el artículo 112, fracción VII, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, no viola el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que las limitaciones contenidas en dicho precepto encuentran su justificación en la naturaleza de la información solicitada, la que por derivar de los entes públicos referidos, no es dable difundir en todos sus renglones, como se dijo, de manera masiva y sin discriminación alguna, ya que ello atentaría, en algunos casos, en contra de intereses públicos y privados³⁸.

Al respecto cabe señalar que el criterio vertido con relación a que el gobernado debe acreditar un interés que lo relacione con la información, ha sido superado en la legislación que en materia de transparencia rige actualmente, ya que, como se vera en el apartado relativo al contenido del desarrollo legislativo del artículo sexto constitucional, la regla general permite que cualquier ciudadano tenga acceso a toda la información pública sin necesidad de acreditar interés

³⁸ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, p. 71. Tesis: P. LXI/2000; Regto IUS: 191966.

alguno. En este mismo sentido, con relación a que el acceso a la información que proviene de “entes públicos” se encuentre limitado por el hecho de que su difusión atentaría contra intereses públicos y privados, el Dr. Miguel Carbonell³⁹ refiere que lo que no cabe hacer bajo ningún concepto es señalar que hay intereses que limitan un derecho fundamental, sin que se identifique cuales son estos, ya que históricamente los intereses que se han protegido con el secreto en nuestro país son los más corruptos.

Ahora, de los criterios aportados en la resolución del amparo en revisión 358/2001, tenemos otra tesis muy interesante de la Segunda Sala en la que se contempla el aspecto social del derecho ser informado:

COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFESA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). LA ATRIBUCIÓN QUE LE OTORGA EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XV, DE LA LEY RELATIVA, PARA VERIFICAR QUE LA INFORMACIÓN SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS DIFUNDIR POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO INDUZCA AL ERROR O LA INEXACTITUD, TIENDE A VELAR POR EL DERECHO QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ASISTE A LOS USUARIOS. *El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el derecho a la información, tutelado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación del Estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que pueden ser difundidos, recibidos, investigados, acopiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema. De lo anterior*

³⁹ CARBONELL, Miguel, “Los Derechos Fundamentales en México”, *op. cit.*, 615.

deriva que la atribución conferida a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros en el citado artículo 11, fracción XV, de la Ley relativa, para analizar y, en su caso, autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, a fin de evitar que pueda dar origen al error o inexactitud, tiene como finalidad velar por el derecho constitucional que asiste a los gobernados, pues con ello se busca garantizar que éstos sean enterados fehacientemente de las consecuencias jurídicas que deriven de las operaciones de esa naturaleza, en virtud de que su presentación tiene especial trascendencia para el desarrollo nacional, como lo revela la circunstancia de que se encuentra condicionada a un acto permisivo del Estado.⁴⁰

En efecto, como se señaló líneas atrás, la Corte interpretó el derecho a la información en su vertiente social, ya que, en este caso, el mismo se ejerce a través del Estado y no frente a él, como en el caso de las garantías individuales. Esto es que el Estado interviene como garante del referido derecho interviniendo activamente por medio de la creación y aplicación de la legislación ordinaria, que en este caso es la Ley Orgánica de la referida Comisión.

Este criterio que sostiene que, ante el derecho a la información, el Estado juega dos papeles, a saber, como garante, en el aspecto social, y como sujeto pasivo, en el aspecto individual, es reconocido incluso por el Ministro Mariano Azuela Güitron, quien señala que: “El derecho la información puede tener varias proyecciones, lo cual se demuestra un poco en los proyectos que se someten a nuestra consideración. Existe un aspecto del derecho a la información que tiene que ver con la opinión pública, conforme a lo que se ha mencionado como

⁴⁰ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, tomo XV, marzo de 2002, p. 422. Tesis: 2a. XIX/2002; Regto IUS: 187600.

garantía social, esto es, la comunidad tiene derecho a que se le informe con veracidad y el Estado debe ser el garante de esa situación, lo cual yo no diría si como un tercer derecho o como un derecho visto desde otra perspectiva, porque yo también lo entiendo como que el texto del artículo 6° constitucional coloca al Estado simultáneamente en dos posiciones, es decir, el Estado tiene que garantizar la recta información, pero cuando el Estado tiene que proporcionar la información (...) también se encuentra obligado a garantizar ese derecho, o sea, no solamente está obligado a que todos los demás garanticen a la comunidad la recta información, sino el primer obligado es el Estado”⁴¹.

En conclusión es posible distinguir ahora con cierta claridad que el derecho a la información abarca un conjunto de elementos, dentro de los cuales encontramos una versión más acotada que se denomina “derecho de acceso a la información pública”, y el cual se refiere a la prerrogativa de la persona acceder a datos, registros y todo tipo de documentos que generen o posean las entidades públicas con las excepciones que establezca la ley.

⁴¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*El Derecho a la Información*”, *op. cit.*, pp. 40-41.

CAPITULO III

Derecho Comparado y Legislación Internacional

1. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en la legislación comparada.

El derecho de acceso a la información pública se ha ido convirtiendo en parte importante de la agenda internacional de nuestro tiempo. En distintas partes del mundo se están haciendo esfuerzos para hacer de la información pública un derecho reconocible y, sobre todo, exigible en la vida cotidiana¹.

En efecto, el referido derecho y el deber correlativo de publicidad de los poderes públicos figuran actualmente como una potestad reconocida dentro del orden jurídico de diversos países del mundo, independientemente de la familia jurídica a la que pertenezcan. En este sentido cabe destacar que aún cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho de acceso a la información pública, la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación permite un mejor ejercicio de la prerrogativa, esto claro, sin dejar de lado la importancia de garantizar, desde la Constitución, los estándares mínimos a desarrollar por la legislación reglamentaria y a fin de evitar que se restrinja más allá del mandato constitucional.

El cómputo más sistemático de las leyes de acceso a la información actualmente existentes ha sido desarrollado por David Banisar, Director de Privacy Internacional, el cual revelo que, para el año 2005, se habían contabilizado sesenta y dos diferentes naciones con leyes en la materia formalmente establecidas². Dentro de este grupo de países, encontramos a un grupo más

¹ VILLANUEVA, Ernesto, "Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública", en *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, p. 19.

² Cfr. ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E., "*Leyes de Acceso a la Información en el mundo*", Cuadernos de Transparencia, volumen 07, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, p. 22.

reducido que podemos considerar como *pioneros históricos* en materia de acceso a la información, en virtud de que sus leyes fueron aprobadas antes de la ola mundial de los años ochenta. Asimismo, de entre éstos destacan tres sistemas que, por su tradición democrática, han servido de modelo de referencia para la creación de las leyes de acceso contemporáneas. Las naciones a las que nos hemos referido son Suecia, Estados Unidos y Francia, cuyos sistemas analizaremos con más detalle por las razones arriba apuntadas.

a) El acceso a la documentación pública en Suecia.

La Transparencia es uno de los principios fundamentales de la estructura política y social en Suecia, lo cual implica la oportunidad de examinar en detalle como ejercen su poder los organismos públicos.

La Constitución de Suecia la conforman cuatro leyes fundamentales: la Ley sobre la Forma de Gobierno, la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley de Libertad de Expresión. La primera de ellas se refiere a las normas fundamentales sobre la forma de Estado y contiene, en su capítulo segundo, un apartado especial dedicado a los derechos y libertades fundamentales³, contemplando entre ellos el derecho de acceso a la información pública en los términos siguientes:

Artículo 1º:

En sus relaciones con la autoridad pública, se garantizará a todos los ciudadanos:

1. La libertad de expresión, es decir, de comunicar informaciones por la palabra, por la escritura o por la imagen de cualquier otra manera y expresar pensamientos, opiniones y sentimientos;

³ Instituto Sueco, “*Garantía constitucional de los derechos y libertades*”, librito publicado por S.I., Estocolmo- Suecia, 2001, p. 1.

2. La libertad de información, es decir, de obtener y recibir información y por otra parte de informarse de los propósitos de otros;

En materia de libertad de prensa y la equivalente libertad de expresión en la radio, televisión y medios de comunicación semejantes, cine, video y otras grabaciones audiovisuales, se aplicarán las normas de la Ley de Libertad de Prensa y de la Ley de Libertad de Expresión.

La Ley de Libertad de Prensa contendrá normas sobre el derecho de acceso a los documentos públicos.

Artículo 13.

Podrá limitarse las libertades de expresión y de información en consideración a la seguridad del Estado, el aprovisionamiento de la Nación, orden y seguridad públicos, respecto a los individuos y su vida privada o prevención y persecución del delito. Podrá asimismo limitarse la libertad de expresión respecto a actividades económicas. Por otro lado, la libertad de expresión y de la información sólo podrá restringirse cuando lo justifiquen razones especialmente importantes.

Para juzgar sobre las limitaciones que puedan imponerse en aplicación del anterior párrafo, se tendrá particularmente en cuenta la relevancia de la más amplia libertad de expresión y de información en las materias políticas, religiosas, profesionales, científicas y culturales.

La aprobación de normas que regulen detalladamente un modo particular de difusión o de recibir información sin atender a su contenido, no será considerada como una restricción a la libertad de expresión y de información.⁴

Como se puede apreciar en la referida ley se consagra el acceso a la información pública como un derecho fundamental que, bajo ciertos supuestos, puede ser limitado a fin de tutelar determinados intereses, como puede ser el

⁴ VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, 2ª. edición, México, Universidad Iberoamericana, 2002, pp. 159-160.

orden público o el derecho de terceros. Asimismo refiere que, con relación al referido derecho, será aplicable la Ley de Libertad de Prensa.

Cabe señalar que precisamente la primera ley que contempla el acceso a los documentos oficiales fue la Ley de Libertad de Prensa aprobada en Suecia en el año de 1766. El principal promotor de esta ley fue el sacerdote y diputado Anders Chydenius, quien a su vez se inspiró en la institución china del Buró de Censura Imperial.

En efecto, este mismo principio se encuentra en la Ley de Libertad de Prensa⁵ actual, promulgada el 5 de abril de 1949, la cual dedica específicamente su capítulo segundo a regular lo relativo al carácter público de los documentos oficiales, lo cual no es una coincidencia ya que el acceso a la información gubernamental y la libertad de prensa se encuentran íntimamente conectados en tanto que los dos forman parte del concepto más amplio del derecho a la información⁶, además de que se trata de otra expresión más de la intención de los legisladores de apoyar la función de los medios de comunicación como guardianes de los intereses públicos, lo cual queda de manifiesto en el artículo primero de la ley en cita de la manera siguiente:

Artículo 1o.

Para que se fomente el libre intercambio de opiniones y la ilustración del público, todo súbdito sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales.

Como un derecho fundamental, tanto los ciudadanos suecos como los extranjeros tienen derecho a tener conocimiento de documentos oficiales y utilizarlos. Asimismo, la Ley de Libertad de Prensa contiene una serie de normas sobre lo que significa el concepto de “documentos públicos”. En este sentido, un

⁵ La Ley de Libertad de Prensa fue consultada en la obra: VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, *op. cit.*, pp. 160-194.

⁶ Cfr. ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E. “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”, *op. cit.*, p. 13.

documento es público si es guardado en un organismo oficial, ya sea por haber llegado al organismo en cuestión o por haber sido elaborado allí. El término documento incluye cualquier asunto, fotografía o grabación que pueda ser leída, escuchada o de cualquier otra manera comprendida sólo por medio de ayuda técnica.

En este sentido la ley da a cualquiera el derecho de dirigirse a una autoridad estatal o local y pedir que se le muestre cualquier documento archivado, independientemente de que le concierna personalmente o no. Los funcionarios están obligados por ley a atender la solicitud y aun a suministrar copias del documento solicitado, en caso de que sea posible hacerlas. En la Ley de Libertad de Prensa existen también normas sobre el procedimiento a seguir para acceder a un documento público.

Respecto del procedimiento de acceso a la información, el artículo 14 de la referida ley establece que una solicitud para el acceso a un documento oficial debe dirigirse a la autoridad pública que custodia el documento y que la solicitud será examinada y aprobada con consentimiento de dicha autoridad, a menos que una ley especial exija, por razones de excepción, que el examen y la aprobación descansarán en otra autoridad, y que en dicho caso la solicitud deberá ser sometida de inmediato a la valoración de la autoridad competente. Cabe señalar que el tiempo de respuesta a una solicitud de información por parte del funcionario responsable es muy corto, ya que hoy en día, los funcionarios suecos afirman poder entregar una copia fiel de cualquier documento elaborado hace doscientos años en sólo veinticuatro horas.⁷

Asimismo, el referido artículo señala que ninguna autoridad pública puede preguntar la identidad de una persona con base en su solicitud para el acceso a un documento oficial, o preguntar con propósito de su solicitud, salvo que dicha

⁷ Ibidem, p. 6.

investigación sea necesaria para permitir a la autoridad averiguar si hay algún obstáculo o no para impedir la liberación del documento.

Por lo que respecta a la disponibilidad y modalidades de entrega de los documentos solicitados, los artículos 12 y 13 de la referida Ley de Libertad de Prensa señalan:

Artículo 12.

Cualquier documento oficial que pueda ser accesible al público será presentado inmediatamente, o lo más rápido posible, en el lugar donde esté guardado, y libre de cargo, a cualquier persona que desee tener acceso a él de tal forma que pueda ser leído, escuchado o comprendido de cualquier otra manera. Un documento puede ser también copiado, reproducido o usado para conversión a una transmisión sonora. Si un documento no puede ser hecho disponible sin la revelación de una parte de él como clasificada, el resto del documento será puesto a disposición del solicitante en la forma de una transcripción o copia.

Una autoridad pública no tiene la obligación de hacer un documento disponible en el lugar donde está guardado, si esto presenta seria dificultad. (...)

Artículo 13.

Cualquier persona que desee tener acceso a un documento oficial tendrá asimismo derecho a obtener, por un honorario fijo, una transcripción o copia del documento o de la parte de él que pueda ser hecha disponible. Una autoridad pública, sin embargo, no tendrá obligación de hacer disponible una grabación automática en otra forma que en una edición. (...)

Las peticiones para transcripciones o copias de documentos oficiales serán tratadas con prontitud.

Como hemos visto, en los artículos de referencia, se privilegian algunos de los principios como el de legitimación activa, el de proceso ágil y sencillo, y el de

gratuidad del acceso a la información, mismo que, entre otros, son señalados por la doctrina como ejes de todo cuerpo normativo que tienda a regular el acceso a la información pública.

En cuanto a su ámbito de aplicación, esta ley es vinculante para el sector público en sus tres niveles, que son el central, el provincial y el municipal; en este sentido el artículo 5o. del referido ordenamiento señala que para efectos del acceso a los documentos públicos, el Parlamento, la Asamblea Eclesiástica General de Suecia, y cualquier asamblea de gobierno local investidos con poderes para la toma de decisiones serán equivalentes a una autoridad pública. Cabe destacar que incluso las empresas o fundaciones creadas por organismos estatales, diputaciones o municipios para la realización de ciertas actividades como una forma de gestión administrativa, aún cuando éstas se rigen por las normas aplicables a las personas jurídicas de derecho privado, también se encuentran sujetas al principio de publicidad que rige para todas las actividades públicas inscrito en la Constitución, por lo que el público en general puede examinar la documentación de esas empresas⁸.

Asimismo el artículo 7o. de la ley en cita considera como documentos oficiales, por haber sido redactados por una autoridad pública, el caso de los fallos y demás decisiones relevantes de un Tribunal, así como las grabaciones u otros documentos que se refieran a dicho fallo o decisión, por lo que al ser considerados como oficiales, también se les otorga el carácter de públicos.

Por otro lado, hay restricciones a la regla de acceso a los documentos públicos, por lo que no todos los documentos oficiales son accesibles al público en general. En este sentido la Ley de Libertad de Prensa permite que se puedan mantener en secreto determinados documentos con el fin de proteger ciertos intereses citados en dicha Ley:

⁸ Instituto Sueco, “*La Administración Local en Suecia*”, librito publicado por S.I., Estocolmo- Suecia, 2005, p. 3.

Artículo 2.

El derecho al acceso a documentos oficiales está restringido sólo si la restricción es necesaria teniendo en cuenta:

- 1. La seguridad del Reino o de sus relaciones con un estado extranjero o una organización internacional;*
- 2. La política central financiera, política monetaria o política cambiaria extranjera del Reino;*
- 3. La inspección, control u otras actividades de supervisión de la autoridad pública;*
- 4. El interés de impedir o perseguir el crimen;*
- 5. El interés económico público;*
- 6. La protección de la integridad personal o de las circunstancias económicas de un individuo; o*
- 7. La preservación de animales y especies de plantas.*

Cualquier restricción del derecho de acceso a documentos oficiales será especificada escrupulosamente en las disposiciones de una ley especial, o, si se juzga más apropiado en un caso particular, en otra ley la cual haga referencia al caso especial. Con la autoridad de dicha disposición el Gobierno puede, sin embargo, dictar regulaciones más detalladas sobre la aplicación de la disposición por orden estatutaria.

No obstante las disposiciones del párrafo dos de este artículo, el Parlamento o el gobierno pueden ser autorizados, por medio de una disposición que se refiera a ello, para autorizar, habiendo considerado las circunstancias, que un documento oficial en particular será hecho accesible.

En aplicación a lo que establece la disposición transcrita, todas las excepciones a la regla general de accesibilidad están registradas con todo detalle en la Ley de Secretos expedida en el año de 1980, por lo que cualquier documento que no haya que mantener en secreto de acuerdo con esta ley es, por definición, accesible al público. Entre los casos que dicha ley comprende como

excluidos del acceso público se encuentran los referentes a la seguridad nacional y las relaciones exteriores, así como los documentos relativos a los asuntos delictivos, asuntos financieros particulares e información concerniente a la intimidad y seguridad personales⁹.

Las peticiones de documentos públicos sólo pueden ser denegadas con referencia específica a una o varias normas particulares de la Ley de Secretos. En todo caso, el solicitante tiene derecho a recibir una declaratoria escrita, en la que se citen las razones legales de la autoridad competente para rehusar el documento y donde le informe su derecho de apelar la decisión. En este sentido toda persona afectada por la desestimación de una solicitud de este tipo normalmente puede apelar ante un tribunal administrativo. La primera instancia es el tribunal provincial administrativo; y en caso de que no se esté satisfecho con la decisión de la primera instancia, ésta se puede recurrir ante el tribunal administrativo de apelación, y finalmente la decisión de este último puede ser impugnada ante el Tribunal Superior Administrativo, el cual es la instancia más alta de apelación en materia administrativa.

Asimismo los únicos casos en los cuales no puede haber apelación de la negativa de acceder a la solicitud de un documento público son aquéllos en que la decisión de secreto ha sido tomada por el Gobierno, el Parlamento, el Tribunal Supremo o los Defensores del Pueblo (Ombudsman)¹⁰.

Otra figura que juega un papel importante en la defensa del derecho de acceso a los documentos oficiales es la institución del Ombudsman, el cual es un organismo cuya constitución recae en cuatro personas elegidas por el Parlamento y cuya tarea es supervisar la aplicación de las leyes y el correcto desempeño de todas las dependencias y organismos estatales y locales y al personal que los integra, con la excepción de que dicha supervisión no abarca a los titulares de los

⁹ Instituto Sueco, “*Información sobre Suecia: Los medios de comunicación*”, librito publicado por S.I., Estocolmo-Suecia, 1999, p. 3.

¹⁰ Idem.

ministerios, diputados parlamentarios, ni cargos de elección directa en las Administraciones locales.¹¹

El Ombudsman no actúa por cuenta propia, por lo que el inicio de una investigación debe ser motivado por quejas del público, aun que su actuar si puede ser motivado por cuestiones planteadas en los medios de comunicación. Cualquier ciudadano que considere que se ha faltado a sus derechos de alguna manera (generalmente por que se han visto encerradas en un laberinto burocrático) puede someter una queja por escrito ante el Ombudsman. Los Ombudsman actúan como fiscales especiales en casos de incumplimiento del deber en las funciones públicas, contando asimismo con poderes para adoptar medidas disciplinarias en tales casos.¹² La sanción que utiliza con más frecuencia es la amonestación, que corresponde al derecho que tiene de expresar su opinión respecto a si una acción adoptada por una autoridad o funcionario entra en conflicto con la ley o cualquier otro estatuto, y, aunque en realidad esto no es propiamente un castigo, ni tampoco el funcionario en cuestión está obligado a cumplir con la opinión del Ombudsman, dado que las amonestaciones son públicas, son muy influyentes.¹³

b) El acceso a la documentación pública en Estados Unidos.

Cabe señalar en primer lugar que en la Constitución norteamericana no se consagra de un modo explícito un derecho de acceso a la información pública. De hecho el único precepto dedicado a la información es la Primera Enmienda de 1791, la cual se encuentra redactada en los siguientes términos:

El Congreso no legislara respecto al establecimiento de una religión, o la prohibición del libre ejercicio de la misma; ni impondrá obstáculos a la

¹¹ Instituto Sueco, “*Información sobre Suecia: La institución del Ombudsman*”, librito publicado por S.I., Estocolmo-Suecia, 2000, p. 1.

¹² Idem.

¹³ LUDIN, Anna K. (Ombudswoman Parlamentaria en Suecia), “*Suecia: Apertura, Transparencia y Libertad*”, obtenida de internet: <http://fifthglobalforum.fox.presidencia.gob.mx/ponencias/esp/anna.pdf>

*libertad de expresión o de la prensa; ni coartará el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.*¹⁴

Aunque por lo general, la *Suprema Corte de Justicia* ha interpretado el derecho contenido en esta enmienda en un sentido negativo limitándolo, por lo que toca a la libertad de expresión, a una prohibición de la cesura; en años recientes existe una tendencia a reconceptualizar el sentido de la Primera Enmienda dentro de la perspectiva más amplia del derecho a la información.¹⁵ En este sentido resulta ilustrativo el criterio señalado en el caso de *Richmond Newspapers vs. Virginia*, en el cual la parte central de la decisión aludida señala que:

*La libertad de expresión conlleva la libertad de escuchar... (y esto debido a que) la Primera Enmienda va más allá de la protección de la prensa y de la autoexpresión de los individuos, prohibiendo al Estado limitar la masa de información a la cual pueden recurrir los miembros del público. (Richmond Newspapers v. Virginia, 448 U.S. 555; 1980)*¹⁶

Ciertamente a partir de esta libertad de prensa, tanto la jurisprudencia como la doctrina dominante admiten la existencia de un derecho a saber como derecho del público a la noticia¹⁷.

En este sentido, desde los años cincuenta un sector de la doctrina se ha ocupado de intentar demostrar la dimensión constitucional del derecho del público a los documentos administrativos, ya que si bien la primera enmienda únicamente consagra la libertad de palabra y de prensa, una interpretación funcional de dicha enmienda permite pronunciarse sobre el derecho a saber, en función de que si el

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos de América, Primera Enmienda 1971, consultada en TOINET, Marie-France, “*El sistema político de los Estados Unidos*”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 492.

¹⁵ Cfr. ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E., *op. cit.*, p. 16.

¹⁶ *Ibidem*, p. 17.

¹⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “*El derecho de acceso a los documentos administrativos*”, Madrid, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997, p. 31.

objeto de las libertades de palabra y de prensa, consiste en proteger la libre discusión de los asuntos gubernamentales, parece evidente que los ciudadanos no pueden discutir libremente de los asuntos públicos si no están suficientemente informados para formar su propia opinión.¹⁸

En los Estados Unidos de América, el derecho del público a la información cobro más importancia durante la época conocida como la Guerra Fría, ello debido a la creación de un Estado para la seguridad nacional hermético ante la histeria pública provocada por el fantasma del espionaje soviético. En efecto, en el transcurso de los siguientes diez años de la posguerra, hubo una importante disminución en los niveles de respuesta de la burocracia federal ante las solicitudes de información presentadas por la ciudadanía y el Congreso. En este contexto de censuras y las restricciones en materia de información como tendencia burocrática a evitar cualquier riesgo, fueron los medios de comunicación quienes iniciaron una cruzada por reivindicar el derecho del pueblo a saber.

Como parte de esta campaña lanzada en 1950 bajo el liderazgo de la Asociación Americana de Redactores de Prensa Escrita (American Society of Newspaper Editors), los redactores contrataron a Harold Cross, abogado experto en los asuntos de prensa, con el fin de que examinara la situación de acceso a la información a nivel federal, estatal y municipal. En un informe publicado en 1953, denominado *El derecho ciudadano de saber (The People's Right to Know)*, Cross demostró como el gobierno, a todo nivel, negaba sistemáticamente el acceso a la información¹⁹.

Al finalizar el decenio de 1950, con base en el trabajo de Cross, la prensa emprendió una campaña tendiente a lograr la promulgación de leyes federales y estatales sobre libertad de información. Sin embargo, Cross influyó también en la

¹⁸ Ibidem, p. 32.

¹⁹ BLANTON, Thomas S., "Acceso a la información en Estados Unidos", en VILLANUEVA, Ernesto (Coord.), *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*, Universidad de Occidente, México, 2003, p. 22.

creación de leyes sobre la libertad de información. En 1955 se reunió con el congresista demócrata John Moss²⁰, quien desde 1954 encabezó el subcomité de información pública de la Cámara Baja, y quien fue el principal promotor de una ley federal en el Congreso norteamericano.

Luego de once años de negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, la cruzada de Moss logró, con el apoyo de algunos republicanos interesados en la fiscalización de los presidentes demócratas Kennedy y Johnson, la aprobación de la Ley de sobre la Libertad de Información (FOIA por sus siglas en inglés Freedom of Information Act), promulgada por el Presidente Johnson el 04 de julio de 1966.

No obstante que la ley de 1966 tuvo el logro de establecer como regla general la publicidad de la información en manos del gobierno y el secreto la excepción, su texto inicial presentaba importantes lagunas e incertidumbres como el no establecer plazos de cumplimiento, el no considerar sanciones por incumplimiento, así como tampoco previó pautas reglamentarias para una revisión judicial, en caso de que el Estado se negara a liberar alguna información por motivos de seguridad nacional. Esta situación reforzó la renuencia de los jueces para invalidar una decisión del poder Ejecutivo y, por consecuencia, la burocracia desarrolló varias formas creativas de evitar la transparencia²¹ y continuar con la inercia del secreto.

Luego de ocho años de obstrucción burocrática a la ley FOIA, con el objeto de superar tales lagunas y en el contexto político posterior al incidente del Watergate, el Congreso aprobó en 1974 y 1976 importantes enmiendas a la FOIA tendientes a fortalecerla en forma sustantiva, estableciendo plazos de cumplimiento, autorizando explícitamente la revisión judicial de cualquier decisión de negar el acceso a documentos, limitando los costes del ejercicio del derecho,

²⁰ O'BRIEN, David M. y BARCENA, Agustín (trad.), *“El Derecho del Público a la Información; La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y la Primera Enmienda Constitucional, edit. Publigráficos S.A., México, 1983, p. 6.*

²¹ BLANTON, Thomas S., “Acceso a la información en Estados Unidos”, *op. cit.*, p. 17.

posibilitando la comunicación parcial, mayor precisión en las excepciones, así como la previsión de sanciones disciplinarias a los agentes públicos.

Un momento importante que marca el reciente activismo ejercido por el Congreso respecto de la FOIA lo constituye la aprobación en 1996 de la enmienda denominada “Ley de Libertad de Información Electrónica” (E-FOIA). Si bien los tribunales siempre han reiterado que las disposiciones de la FOIA se aplican a registros electrónicos, no existía ninguna política oficial, explícita y global en este sentido. Por ello, les resultaba fácil a las agencias entorpecer las solicitudes de registros electrónicos y, al mismo tiempo, desafiar a los solicitantes a acudir a los tribunales. Las enmiendas E-FOIA ampliaron el alcance de la ley misma de modo que abarcaría los registros electrónicos; extendieron un poco los plazos para responder a las solicitudes en un intento por fijar un periodo que los tribunales consideraran razonable e hicieran cumplir, y obligaron a las agencias a instalar “salas de lectura electrónica” para la publicación en línea de los materiales más solicitados.²²

La FOIA contempla como beneficiarios del derecho de acceso a cualquier persona, lo cual se interpreta, en el sentido de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946, como todo individuo, toda sociedad comercial o asociación o todo organismo público o privado distinto de una Agencia de la Administración Federal. De este modo, los extranjeros residentes en los Estados Unidos pueden beneficiarse del derecho de acceso, e incluso los extranjeros situados fuera de las fronteras americanas pueden dirigir por correo sus peticiones, pues la Ley no exige ninguna condición²³.

Con relación al sujeto obligado por la Ley en comento, la misma establece que se entenderá por dependencia: *“cualquier departamento ejecutivo, militar, corporación del gobierno, corporación supervisada por el gobierno, u otro*

²² Ibidem, p. 20.

²³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “El derecho de acceso a los documentos administrativos”, *op. cit.*, p. 32 y 33.

establecimiento en el poder ejecutivo del gobierno (incluyendo la Oficina Corporativa del Presidente), o cualquier agencia reguladora independiente. En este sentido, quedan excluidos del campo de aplicación de la FOIA el poder Legislativo y el Judicial.

En cuanto a los documentos objeto del derecho de acceso, la FOIA contiene una referencia general en el sentido de que se entenderá por: *“registro (record) y cualquier otro término utilizado en la presente sección con referencia a información incluye a toda información que se considerase un registro de la dependencia sujeto a los requisitos de la presente sección cuando este estuviese mantenido por la dependencia en cualquier formato, inclusive el electrónico.”* En este sentido, desde un punto de vista formal, entra en el ámbito de la FOIA todo documento, cualquiera que sea su consistencia material, que presente una forma apta para recibir información administrativa.²⁴

Otro aspecto importante es el relativo a las excepciones al ejercicio de este derecho en la normatividad FOIA, en este sentido, con el objeto de lograr un adecuado equilibrio entre la transparencia y el secreto exigido tanto por los intereses públicos como de los particulares, el sistema norteamericano establece una serie de límites o excepciones al derecho a la información administrativa, a los cuales deben ceñirse los tribunales. Además, tales excepciones específicas, como toda disposición que restringe el ejercicio de una libertad pública, son objeto de una interpretación estricta. No obstante, la formulación de las excepciones no está desprovista de ambigüedad, lo cual ha permitido el desarrollo de interpretaciones más extensivas de las deseadas probablemente por el legislador.²⁵

Asimismo conviene advertir que tales excepciones no significan una prohibición de la comunicación de los documentos, sino que únicamente atribuyen a la Administración una facultad discrecional, es decir, que la Ley únicamente

²⁴ Ibidem, p. 35.

²⁵ Cfr. Ibidem, p. 37.

consagra un dispositivo, el de la transparencia; y autoriza pero no obliga a la Administración a retener toda información cubierta por una de las excepciones²⁶.

De este modo podemos señalar que la no comunicación de un documento con base a una excepción establecida en la FOIA es, salvo que por una Ley especial quede vinculada la Administración de una modo imperativo, una facultad dejada a la consideración de la Administración, y será ésta quien decida si deniega el acceso a la información o lo concede por estimar que así se sirve mejor al interés público.

La Ley de Libertad de Información contiene nueve excepciones²⁷ a la revelación. Estas incluyen algunas que se refieren a documentos:

1. declarados secretos, apropiadamente, en el interés de la defensa nacional o la política exterior.
2. consistentes en guías o directivas internas que discuten estrategias de ejecución de la ley, cuya publicación podría dar oportunidad de evadir la ley,
3. cuya revelación está específicamente prohibida en otras leyes,
4. que contengan información comercial o financiera confidencial o privilegiada,
5. protegidos por ciertos privilegios de litigio judicial,
6. cuya revelación constituiría una invasión evidente e injustificada de la intimidad personal,
7. compilados con propósitos de ejecución de la ley, cuya revelación podría, razonablemente, esperarse que creara riesgos de causar ciertos daños,

²⁶ Cfr. *Ibidem.*, pp. 37 y 38

²⁷ En la subsección (b) de la Ley de Libertad de Información se encuentran enumeradas las excepciones.

8. contenidos en la supervisión de instituciones financieras por una agencia encargada de la regulación o supervisión de tales instituciones, o relacionados con dicha supervisión,
9. que contengan información geofísica o geológica concerniente a pozos de petróleo.

No obstante que cierta información pueda ser negada cuando encuadra en algunos de los supuestos que acabamos de mencionar, la Ley en comento indica que: *“Se deberá proveer toda porción razonablemente separable de un registro al solicitante luego de eliminar las porciones que se hallasen exentas de revelación bajo los términos de la presente subsección. La cantidad de información eliminada deberá estar indicada en la parte del registro revelada, a menos que tal indicación dañase los intereses protegidos por la exención en la presente subsección en concordancia con la cual se hubiese eliminado la porción. De ser técnicamente factible, la cantidad de información eliminada deberá estar indicada en la parte del documento donde hubiese estado originalmente.”* De lo anterior podemos desprender que la Administración se encuentra obligada por virtud de la FOIA a realizar versiones públicas de documentos que contenga información exenta del principio de transparencia, con el objeto de que los mismos puedan ser hechos de conocimientos público.

Otro aspecto importante es el relativo al procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso. A este respecto cabe señalar que Ley no exige que la petición se haga de forma escrita, sin embargo en la práctica esto resulta necesario para el cómputo de los plazos, para poder recurrir en caso de denegación de la petición o por el simple hecho de contar con comprobante físico de la solicitud.

En cuanto al contenido de la petición, el requisito principal que debe contener toda petición de acuerdo a la FOIA es la descripción razonable de los registros solicitados, lo cual se refiere a que el solicitante debe esforzarse por ser

lo suficiente preciso aportando para tal efecto los elementos que permitan identificar el documento a consultar.

Asimismo cabe destacar que la Ley de Libertad de Información no exige una legitimación específica, es decir, que el solicitante no tiene necesidad de acreditar ningún interés en particular. Sin embargo, como señala Fernández Ramos²⁸, en ciertos casos es conveniente justificar las razones de la petición por dos razones: la primera es debido a que en caso de que exista una excepción a la comunicación, su aplicación al caso es discrecional por la Administración, por lo que la indicación de las motivaciones por el solicitante pueden inclinar la decisión de la Administración. Por otro lado, para obtener la exoneración o reducción de los costes de búsqueda y comunicación del documento, el solicitante debe acreditar que su petición es de interés público.

En este sentido cabe destacar que en el sistema norteamericano el solicitante debe de cubrir ciertas costas por la tramitación de su solicitud²⁹. Cuando los registros son pedidos para un uso comercial se deberá cubrir el cargo por la búsqueda, la duplicación y la revisión de los documentos. Sin embargo los documentos pedidos deberán ser presentados sin cargo alguno o a un costo reducido por debajo de los cobros establecidos si la revelación de la información pedida fuese de interés público porque probablemente contribuya significativamente al entendimiento público del funcionamiento y actividades del gobierno y no fuese principalmente de interés comercial del solicitante.

Por otro lado, es conveniente señalar que en cada Agencia de la Administración existe un personal especializado denominado *Public Information Officers* encargado de la tramitación de las peticiones de acceso³⁰. El plazo para

²⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “*El derecho de acceso a los documentos administrativos*”, *op. cit.*, p. 46 y 47.

²⁹ En la subsección (a), artículo (4), inciso (A) de la Ley de Libertad de Información se establecen las reglas relativas al cobro por concepto de tramitación de una petición de información.

³⁰ Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “*El derecho de acceso a los documentos administrativos*”, *op. cit.*, p. 47.

la tramitación de una solicitud de acceso es de 20 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, el cual, por circunstancias excepcionales, podrá ampliarse mediante notificación escrita al solicitante hasta por 10 días hábiles más. No obstante los plazos señalados, el solicitante carece de un derecho absoluto a que su petición sea respondida dentro de dichos términos, ya que la propia Ley autoriza a que la Dependencia, en caso de que no pueda atender una petición dentro de los plazos especificados, exhorte al solicitante a que acote o reduzca su requerimiento o a que pacte con el solicitante otra programación de plazos para el procesamiento de la solicitud. En la práctica, la demora de una solicitud compleja en base a la FOIA oscila entre los 13 días en la Administración de Veteranos y hasta 1788 días, es decir, casi cinco años en el Departamento de Energía.³¹

Una vez examinada la solicitud, la FOIA establece que la Administración debe notificar inmediatamente al solicitante su decisión de otorgar o no el acceso, así como de indicar las razones e informar al administrado de su derecho al recurso jerárquico en caso de negativa. En primera instancia el solicitante debe agotar el recurso administrativo ante la propia dependencia, la cual cuenta con un plazo de 20 días hábiles para resolverlo, prorrogable igualmente por 10 días hábiles más. Los plazos para la interposición de estos recursos varían según las reglamentaciones internas de cada organismo oscilando entre siete días y un mes.

Ante la confirmación de la negativa o la falta de observancia de los plazos aplicables por parte de la Administración, el solicitante puede acudir a la vía judicial para impugnar dicha resolución, sin embargo esta opción implica obviamente un esfuerzo mayor para el solicitante de una información pública.

Bajo este orden de ideas podemos concluir que el modelo norteamericano de acceso a la información pública no es precisamente el más adecuado ya que

³¹ BLAITON, Thomas S., *“La Experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información”*, en *Acceso a la Información Pública en las Américas: Una iniciativa del Dialogo Interamericano*, Washington, DC, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2003, p. 51.

como hemos visto, la *Ley de Libertad de Información* carece de una base constitucional explícita y el mismo debe desprenderse de la Primera Enmienda por referirse esta a la libertad de expresión y de prensa. Asimismo el ámbito de cobertura de la Ley en comento es muy limitado dado que solo se aplica a las agencias del Poder Ejecutivo excluyendo la información en poder tanto del Congreso como de los Tribunales del escrutinio público. Por otro lado los costos de acceso suelen ser bastante altos.

Aunado a lo anterior, el lenguaje impreciso utilizado en las nueve excepciones que contempla la FOIA, ha permitido a la Administración sustraerse del cumplimiento de dicha Ley al negarse a entregar información abusando de las razones de seguridad nacional, y obligando al solicitante a acudir a los tribunales a reclamar su derecho, lo cual retarda aún más el ya de por sí dilatado procedimiento de acceso, empeorado por la tendencia burocrática al secreto. En este sentido cabe resaltar que otra deficiencia del sistema norteamericano al igual que el sistema sueco es que no cuentan, como en el caso de México o Francia entre otros, con un organismo autónomo encargado de recibir las apelaciones y de vigilar el cabal cumplimiento del derecho de acceso a la información del público. Bajo este esquema, sin un organismo autónomo las apelaciones deben pasar directamente a las cortes, lo cual resulta en un proceso altamente costoso en términos de tiempo, dinero y esfuerzo para el público en general³².

No obstante, la legislación y la tradición sueca representa mayores ventajas por sobre la estadounidense, ya que en la primera existe una sólida base constitucional, periodos de procesamiento mucho más expeditos, menores costos y mayores posibilidades de apelación ya sea a través de un Ombudsman o directamente ante la Corte con grandes posibilidades de éxito para el ciudadano³³.

³² Cfr. ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E., *op. cit.*, p. 30.

³³ Cfr. *Ibidem*, p. 35.

c) El acceso a la documentación pública en Francia.

En la Constitución francesa la única referencia relativa a los derechos humanos se encuentra en el preámbulo³⁴, al establecer que:

“El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de soberanía nacional definidos en la Declaración de 1789, confirmada y ultimada por el preámbulo de la Constitución de 1976.”

Por su parte la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en los artículos 14 y 15 el derecho de acceso a la información³⁵ en los términos siguientes:

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen derecho a constatar, por ellos mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, vigilar su empleo, determinar la cuota, la base, la recaudación, y la duración.

Artículo 15. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración.

Como se puede apreciar, en el sistema francés, el acceso a la información pública se deriva del derecho del pueblo francés a exigir el rendimiento de cuentas a sus autoridades.

En este país el derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado desde el 17 de julio de 1978, fecha en la que fue aprobada la Ley 78-753. Asimismo, esta ordenación fue actualizada por la Ley 2000-321 del 12 de

³⁴ VILLANUEVA, Ernesto, *“Derecho de Acceso a la Información en el Mundo”*, México, Porrúa, 2006, p. 140.

³⁵ *Ibidem*, p. 141.

abril de 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas. La finalidad básica de esta reforma fue armonizar el acceso a los documentos administrativos, es decir, que no se propuso revolucionar la ordenación del derecho de acceso, sino que se trata de una reforma de ajustes y actualización, incorporando, entre otras, las posibilidades derivadas de las nuevas tecnologías de la información.³⁶

La legislación francesa se refiere expresamente a los sujetos del derecho de acceso a la información. En este sentido la titularidad del referido derecho recae, según refiere en la ley, en *“toda persona”*, lo cual implica que cualquier persona física, sin distinción de nacionalidad, así como las personas jurídicas de derecho público o privado son consideradas como sujetos activos para efectos de su ejercicio. Asimismo otro aspecto que es importante destacar es que el solicitante no está obligado a justificar su interés, ni a precisar los motivos para los cuales solicita la comunicación del documento.³⁷

En cuanto a los sujetos pasivos del derecho de acceso, la Ley 78-753 se aplica, de manera similar al caso norteamericano³⁸, al ámbito Ejecutivo en sus diferentes niveles, es decir, se aplica directamente a la administración del Estado y a las colectividades territoriales (municipios, departamentos y regiones). Una peculiaridad de esta Ley es que también contempla como sujetos obligados a los organismos de derecho privado encargados de la gestión de un servicio público.³⁹

Bajo este esquema, en principio todos los documentos depositados en los archivos del gobierno son públicos y pueden ser consultados por los interesados en el mismo lugar en que se encuentren confinados, o mediante la expedición de fotocopias. A las modalidades tradicionales de disposición de la información que

³⁶ Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, La experiencia europea en materia de transparencia, en *“Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información”*, México, 2005, UNAM, p. 262.

³⁷ Cfr. Ibidem, p. 263.

³⁸ Cabe señalar que la Ley de Libertad de Información solo se aplica a las Agencias de la Administración Federal.

³⁹ Cfr. Idem.

hemos mencionado, la ley 2000-321 añadió la comunicación del documento en un soporte informático si el documento solicitado se encuentra en tal soporte. Puede incluso solicitarse que el fichero sea remitido por medio de Internet, si la administración dispone de acceso a dicha red, lo cual representa una gran ventaja para la comunicación de documentos voluminosos.

Por otro lado, en cuanto a la imputación de costes, la Ley 78-753 estableció la gratuidad de la consulta en el lugar, y que si bien los gastos de expedición de copias debían correr a cargo de quien las solicitara, se precisó además, que tales gastos no podían exceder del coste real de los gastos de funcionamiento. No obstante lo anterior, no pudo evitarse que se produjeran grandes disparidades entre las distintas administraciones en la fijación de las tarifas por reproducción de documentos, en algunos casos con intención claramente disuasoria. Ante ello, la Ley 2000-321 precisó que los gastos exigidos por la administración, cualquiera que sea la forma de reproducción, “no podrán exceder del coste de dicha reproducción, en las condiciones previstas por Decreto”. De este modo, la Ley permite un sistema de tarificación uniforme, aplicable al conjunto de las autoridades administrativas sujetas a la Ley⁴⁰.

La concesión de una solicitud de acceso depende en gran medida de que el documento que se está requiriendo sea calificado por la ley como “documento administrativo comunicable”, a los cuales puede acceder toda persona sin que se requiera de un interés legítimo para solicitarlos. En este sentido el artículo primero de la Ley 2000-321⁴¹ señala lo que debe entenderse por “documento administrativo”:

Artículo 1.

⁴⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 268.

⁴¹ Ley No. 2000-321 del 12 de abril de 2000, Asamblea Nacional Francesa, consultable en la página de Internet: www.justiceinitiative.org/activities/foi/foe/foi/foilaws

Esta Parte especifica y garantiza el derecho de toda persona a la información así como la libertad de acceso a los documentos administrativos.

Para los propósitos de esta parte, por “documentos administrativos” se entenderá cualquier archivo, reporte, estudio grabación, minuta, estadística, ordenes, instrucciones, circulares ministeriales, memorandos o respuestas que contengan una interpretación legal o una descripción de procedimientos administrativos, recomendaciones, pronósticos y decisiones de las Autoridades Estatales y locales, instituciones públicas, así como de organizaciones públicas o privadas encargadas de la administración de un servicio público. Esos documentos pueden encontrarse en soporte documental, en grabaciones de audio o video, en archivo electrónico o que pueden obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente.

En este sentido, las adiciones contenidas en la Ley 2000-321 permitieron igualmente el acceso a los documentos existentes en soportes informáticos, como correos electrónicos, así como también, al permitir el acceso a documentos “que pueden obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”, ahora la administración puede verse obligada a extraer cierto número de informaciones que figuren en sus bases de datos para crear un documento que como tal no existía a la fecha de la solicitud para darle respuesta, por lo que se rompe con la regla de la preexistencia del documento requerido.

Asimismo el derecho de acceso sólo puede ejercerse respecto de los documentos definitivos, por lo que las autoridades administrativas no están obligadas a comunicar documentos inacabados o preparatorios tales como borradores, informes o proyectos enmarcados en un procedimiento decisorio. En este caso la comunicación de dichos documentos se podrá dar cuando se haya tomado la decisión administrativa o cuando ya ha finalizado el procedimiento en el cual se enmarcan.

Por otro lado existen documentos cuyo acceso se encuentra prohibido o restringido. Al respecto cabe señalar que la Ley 2000-321 prohíbe el acceso a ciertos documentos que se encuadren en alguna de las excepciones previstas en la primera parte de su artículo sexto⁴², misma que se transcribe a continuación:

Artículo 6.

No será comunicable, la siguiente documentación administrativa cuya consulta o publicación podría ser peligroso para:

- *La reserva de los procedimientos Gubernamentales y las propias autoridades subordinadas al poder ejecutivo;*
 - *El secreto de defensa nacional;*
 - *La conducción de la política exterior de Francia;*
- 1 *La seguridad de Estado, la seguridad pública y la seguridad de los individuos;*
- *La moneda corriente y el crédito público;*
 - *La propia conducción de procedimientos comenzados ante jurisdicción o de operaciones preliminares para tales procedimientos, salvo autorización otorgada por autoridad competente;*
 - *Acciones, de los propios servicios, para detectar delitos fiscales y aduaneros.*
 - *o, de manera general, a los secretos protegido por la ley, no pueden ser revelados.*

Asimismo, en la segunda parte de ese mismo artículo, se establece la restricción a la que están sujetos ciertos documentos denominados “nominativos”. En este sentido la Ley indica que no son comunicables más que al interesado los documentos cuya comunicación pudiera atentar al secreto de la vida privada, los

⁴² Ley No. 2000-321 del 12 de abril de 2000, Asamblea Nacional Francesa, consultable en la página de Internet: www.justiceinitiative.org/activities/foi/foe/foi/foilaws

documentos que contengan una apreciación o juicio de valor sobre una persona física, nominalmente designada o fácilmente identificable, así como los documentos que revelen el comportamiento de una persona y cuya divulgación podría perjudicarles⁴³ como puede ser un expediente escolar o un archivo clínico por ejemplo.

Con el objeto de fortalecer y garantizar el derecho de acceso a los documentos administrativos, la Ley 78-753 presentó la originalidad de establecer una autoridad administrativa independiente, la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA), llamada a garantizar en primer término la correcta aplicación de la Ley, mediante su intervención preceptiva en un recurso precontencioso, con la singularidad de que en el sistema establecido en la Ley 78-753 la Comisión no emite más que un dictamen no vinculante⁴⁴. En caso de que las autoridades nieguen el acceso a los documentos, los solicitantes pueden interponer ante la CADA, dentro del plazo de un mes, un recurso administrativo. La CADA, a su vez, dispone de un mes para pronunciarse sobre el particular. Una vez emitida la opinión de la Comisión, la Administración dispone de un mes para reexaminar el asunto y en su caso modificar la decisión adoptada inicialmente.⁴⁵ Asimismo de conformidad con el artículo quinto de la Ley en cita, es necesario agotar la interposición de este recurso antes de apelar ante una corte administrativa.

Cabe señalar que no obstante estas facultades limitadas, la CADA ha acreditado en la práctica una notable eficacia, de tal modo que esta experiencia francesa demuestra cumplidamente que la protección no jurisdiccional está

⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, La experiencia europea en materia de transparencia, *op. cit.*, p.266.

⁴⁴ *Ibidem*, p.268.

⁴⁵ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Las Autoridades Administrativas Independientes en Derecho Francés y la Defensa de las Prerrogativas del Administrado”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, volumen número 92 (mayo-agosto), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998, consultado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art11.htm>

justificada si permite una resolución rápida y económica de los litigios derivados del acceso a la información⁴⁶.

Además la Ley 2000-321 amplió las potestades de la CADA, ya que anteriormente solo era competente para conocer de negativas de solicitudes de acceso fundamentadas en la Ley 78-753, pero no para el caso de que se sustentara en una ley especial como el Código Electoral por ejemplo. Sin embargo ahora la CADA ya es competente para conocer de las reclamaciones relativas al acceso a los documentos en virtud de otros regímenes especiales.

En conclusión, tras las reformas de la Ley 2000-321 el marco legal del derecho de acceso a la información pública gubernamental en Francia fue actualizado y perfeccionado lo cual indica que ha habido un avance en esta materia tras veintiocho años de vigencia de la Ley, sin embargo, como refiere la propia CADA⁴⁷, la ordenación es aún imperfecta ya que persisten múltiples regímenes especiales de acceso a la documentación administrativa más restrictivos que el régimen de derecho común de la referida Ley.

Asimismo, de acuerdo con el Índice de Presupuesto Abierto 2006⁴⁸, documento elaborado por la organización no gubernamental denominada "*The International Budget Project*", ello con el fin de analizar la disponibilidad de los documentos presupuestarios clave, la cantidad de información provista por los gobiernos y el calendario de diseminación de la información presupuestaria a la ciudadanía con el objetivo de medir que tan comprometidos están los gobiernos con la transparencia presupuestaria en 59 países, Francia se encuentra dentro de los seis países que proveen la información necesaria para la rendición de cuentas.

⁴⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, La experiencia europea en materia de transparencia, *op. cit.*, p.269.

⁴⁷ Cfr. Ibidem, p. 270.

⁴⁸ International Budget Project, Open Budget Initiative 2006, consultable en la página de internet: www.internationalbudget.org

2. El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Convenciones Internacionales.

El derecho de acceso a la información pública ha sido reconocido no sólo como crucial para una democracia participativa, de transparencia y buen gobierno, sino también como un derecho humano fundamental protegido por ordenamientos internacionales. En efecto, México ha ratificado importantes declaraciones y tratados adoptados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) que contemplan dicha prerrogativa como un derecho humano.

En el seno de la ONU, el derecho a la información fue reconocido tempranamente como un derecho fundamental. En 1946, durante su primera sesión, la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 59(1), en la que estableció: *La libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) piedra angular de todas las libertades a que la ONU está consagrada.*⁴⁹

A continuación se mencionan las principales convenciones y tratados ratificados por México en los que se reconocen o se hace referencia al derecho de acceso a la información:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 (III), el 10 de diciembre de 1948, garantiza el derecho a la Información en los términos siguientes:

Artículo 19.- *Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a cusa de sus*

⁴⁹ MENDEL, Toby, “*Libertad de Información: Derecho Humano Protegido*”, en *Derecho Comparado de la Información*, número 1 (enero-junio), 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 45.

*opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundir sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*⁵⁰

Cabe señalar que la Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por los Estados miembros en el entendido de que era una proclamación no obligatoria⁵¹, por lo que carece de efectos vinculantes. Sin embargo fue el primer documento de carácter universal que trató la cuestión de los derechos humanos; y si bien no es un tratado sino una resolución de la ONU, constituye todavía el fundamento esencial del sistema internacional en esta materia⁵² ya que su existencia contribuyó a que se celebraran los dos Pactos de las Naciones Unidas, así como las convenciones regionales, así como también cumplió con importante función de familiarizar a los Estados con la noción de que el asunto de los derechos humanos no es de la exclusiva jurisdicción interna de los Estados, sino del interés general de la comunidad⁵³.

De manera muy similar, el derecho a la Información, se encuentra garantizado dentro del texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que fue adoptado en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. Este instrumento es vinculatorio para México desde su adhesión el 23 de marzo de 1981 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 20 de mayo de ese mismo año⁵⁴.

Dicho Pacto consagra, en su artículo 19.2, el derecho en estudio de la manera siguiente:

⁵⁰ DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, “*Medios de Impugnación Constitucionales respecto a la violación de los Derechos Humanos*”, México, editorial PAC, 2001, p. 81.

⁵¹ Cfr. SEPÚLVEDA, Cesar, “*Derecho Internacional*”, México, edit. Porrúa, 2000, p. 512.

⁵² GÓMEZ PÉREZ, Mara, “*La Protección Internacional de los Derechos Humanos y la Soberanía Nacional*”, colección Breviarios Jurídicos, México, edit. Porrúa, 2003, p. 4.

⁵³ SEPÚLVEDA, Cesar, *op. cit.*, p.513.

⁵⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, “*Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*”, México, edit. Porrúa, 2001, p. 277.

Artículo 19.2 *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

En este sentido, el Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos otorgó una mayor fuerza y efectividad a los planteamientos contenidos en la Declaración Universal, entre ellos el referido artículo 19.2, al contar con disposiciones jurídicamente obligatorias para los Estados signatarios⁵⁵.

Como puede apreciarse, el derecho de acceso a la información pública no se encuentra regulado de manera independiente en los citados instrumentos internacionales, sino que, como veremos adelante, se desprende de la concepción general del derecho a la información que comprende las facultades de buscar, recibir y difundir información.

En efecto, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, tras recibir en el año de 1997 el reporte anual del Relator Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión, le pidió desarrollar más su comentario sobre el derecho de buscar y recibir información y a ampliar sus observaciones y recomendaciones surgidas en materia de comunicaciones.⁵⁶

Por lo anterior, en su reporte anual de 1998, el Relator Especial estableció claramente que la libertad de información comprende el derecho de acceder a información en manos del Estado en los términos siguientes:

El derecho a buscar, recibir y difundir información impone la obligación de los Estados de asegurar el acceso a información, particularmente la

⁵⁵ GÓMEZ PÉREZ, Mara, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁶ MENDEL, Toby, “*Libertad de Información: Derecho Humano Protegido*”, en *Derecho Comparado de la Información*, *op. cit.*, pp. 46-47.

*información en manos del gobierno, almacenada de cualquier manera o bajo cualquier sistema de recuperación.*⁵⁷

De una manera similar a la ONU, el derecho en estudio es reconocido en el ámbito regional americano a través de un instrumento con fuerza jurídica vinculante, toda vez que se encuentra tutelado por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta Convención fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 en San José Costa Rica y fue ratificada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 entrando en vigor el 24 de marzo de ese mismo año⁵⁸. En su parte conducente el artículo referido en este párrafo establece lo siguiente:

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

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

a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

*b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*⁵⁹

Cabe señalar que en su 97º periodo ordinario de sesiones celebrado en octubre de 1997 y en ejercicio de las facultades que le otorga la Convención y su Reglamento, la Comisión decidió, por unanimidad de sus miembros, establecer

⁵⁷ Reporte del Relator Especial, Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, documento de la ONU E/CN.4/1998/40, 28 de enero de 1998, sección 14, consultado en MENDEL, Toby, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *op. cit.*, p. 292.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 297.

una Relatoría Especial para la Libertad de Expresión a fin de estimular el respeto a la libertad de expresión e información en el hemisferio.

Al respecto el entonces Relator Especial para la Libertad de Expresión, Santiago Cantón⁶⁰, reconoció que la libertad de expresión es un derecho fundamental, que comprende el derecho de acceso a la información pública y en su reporte anual a la Comisión, de 1999, señaló:

El derecho de acceso a información oficial es una de las piedras angulares de una democracia representativa. En un sistema representativo de gobierno, los representantes deben responder frente a quienes confiaron en ellos su representación y autoridad para tomar decisiones en cuestiones públicas. Al individuo que delegó la administración de los asuntos públicos es sus representantes, es a quien pertenece el derecho a la información. Información que el Estado usa y produce con el dinero de los contribuyentes.

Asimismo, durante el año 2000 la Comisión Interamericana encomendó a dicha Relatoría la elaboración de un proyecto de Declaración en materia de libertad de expresión. Posteriormente en octubre de ese mismo año, durante el 108º periodo ordinario de sesiones, la Comisión aprobó la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Dicha declaración, constituye un documento fundamental para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶¹ y hace el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública gubernamental como parte del concepto de libertad de expresión e información tutelado en dicho artículo al establecer en su preámbulo: “*Convencidos que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del*

⁶⁰ MENDEL, Toby, “*Libertad de Información: Derecho Humano Protegido*”, en *Derecho Comparado de la Información*, *op. cit.*, p. 52.

⁶¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (OEA), “*Antecedentes e Interpretación de la Declaratoria de Principios*”, consultado en la página de Internet: <http://.cidh.org/relatoria/showarticle.asp>

gobierno afianzando las instituciones democráticas"; así como dentro de los principios contenidos en dicha declaración se reconoce el derecho en estudio de la manera siguiente:

3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.

4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. En principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.⁶²

De lo anterior podemos concluir que el derecho de acceso a la información en poder del Estado es considerado por el derecho internacional como un derecho humano y como tal es objeto de tutela de los instrumentos jurídicos internacionales.

⁶² Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (OEA), consultada en la página de Internet: <http://.cidh.org/relatoria/showarticle.asp>

CAPITULO IV

Aspectos jurídicos relacionados con el desarrollo legislativo del artículo sexto constitucional.

1. Etapas de formación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.

Como ya comenté, en México, los antecedentes de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información los encontramos en la reforma del artículo sexto constitucional en 1977. Luego de dicha reforma se suscitaron diversos debates en torno al alcance del derecho a la información, en los que una gran parte de la atención se enfocó en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación y pocos se refirieron a su otra vertiente, es decir, la del derecho de acceso a la información pública.

No obstante que dicho punto no paso inadvertido para todos, como lo demuestran los intentos por reglamentar el referido artículo constitucional que dedicaban parte de su articulado a regular el acceso a la información pública¹, lo cierto es que las voces que dentro y fuera de la administración argumentaban por una mayor atención al acceso a la información eran poco escuchadas, y en general el ambiente político y administrativo fue poco propicio durante veintitrés años para un cambio profundo en esta materia, por lo que hubo que esperar entonces al cambio de régimen para que estas ideas encontraran un terreno fecundo.

El acceso a la información pública constituye hoy una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. Esta es una situación que se reconoció en la democracia mexicana, tanto en el

¹ En 1981 la Coordinación Social de la Presidencia de la República elaboró un proyecto de Ley Reglamentaría del Artículo 6° Constitucional. Asimismo grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT presentaron el 22 de abril de 1997 ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social.

gobierno como en la sociedad, y que dio origen y permitió la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental².

A continuación se abordaran las principales etapas de formación de la mencionada Ley.

a) Iniciativa de Ley.

Una vez integrado el equipo de transición del entonces presidente electo Vicente Fox Quezada, su Coordinación Jurídica identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información pública. Hacia principios del mes de octubre del año 2000, Carlos Arce, quien encabezó en ese momento dicha Coordinación, le presentó un proyecto al entonces presidente electo quien le dio instrucciones para que se iniciaran los trabajos necesarios para elaborar un proyecto de ley en la materia³.

En marzo de 2001, ya integrado el nuevo gobierno, se formó un grupo de trabajo intersecretarial en el que se tomaron las primeras decisiones respecto a los rasgos que marcaría la propuesta del Ejecutivo Federal. Hacia julio de 2001 ya se había logrado generar un documento de trabajo que contenía disposiciones que podían tomar forma de una iniciativa de ley.

De manera casi paralela a los trabajos que venía realizando el gobierno federal, se gestó hacia mayo de 2001 un importante movimiento de la sociedad civil formado por un grupo de académicos y periodistas conocido como el Grupo Oaxaca, el cual adoptó preponderantemente como misión el dirigir sus esfuerzos a la gestión y demanda pública al gobierno, para que presentase una iniciativa de ley de acceso a la información pública que desarrollará los elementos mínimos que debe contener toda legislación moderna en la materia.

² Crf. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información, en *“Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información”*, op. cit., p. 7.

³ Ibidem, pp. 7 y 8.

El Grupo Oaxaca encuentra su impulso inicial en la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, efectuado el 23 y 24 de mayo del 2001 en el Estado de Oaxaca.⁴ Como resultado de dicho seminario, el Grupo Oaxaca emitió un documento denominado “*Declaración de Oaxaca*”, mismo que fue difundido el 26 de mayo de ese mismo año.

En la referida Declaración se estableció la necesidad de adecuar el texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado le pertenece a los ciudadanos⁵. Asimismo en ella se definió el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley que recogiera por lo menos los siguientes seis elementos⁶:

- Establecer que la información pública en posesión de los poderes del Estado pertenece a los ciudadanos;
- Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciban recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos;
- Establecer sanciones a los servidores públicos que injustificadamente incumplan el deber de proporcionar información;
- Establecer un capítulo de excepciones y asegurarse que sean mínimas;
- Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad; y
- Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas que se oponen al derecho de acceso a la información.

⁴ESCOBEDO, Juan Francisco, “Movilización de la Opinión Pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, Revista de Derecho Comparado de la Información, volumen número 2 (julio-diciembre), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm>

⁵ Idem.

⁶ Crf. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información, op. cit., p. 11.

Mediante esta declaración el Grupo Oaxaca se convirtió en el principal interlocutor de la sociedad civil en la materia, lo cual le permitió incidir y posicionarse en el espacio público y desplegar su capacidad para gestionar la negociación de la Ley de Acceso a la Información.

Sin embargo, luego de una serie de negociaciones infructuosas con el Poder Ejecutivo y de considerar que los borradores de los trabajos de éste no cumplía con los requisitos mínimos exigidos, el Grupo Oaxaca decidió dejar atrás la estrategia de exigirle al gobierno la presentación de una iniciativa y decide formular su propia iniciativa de ley.

En septiembre de 2001 el Ejecutivo acordó realizar una consulta pública a efecto de poder captar los comentarios hacia su documento de trabajo. Dicha consulta estuvo encaminada tanto a la sociedad civil como a las dependencias de la Administración Pública Federal. En dicha consulta no participó el Grupo Oaxaca ya que se consideró que su intención real era minimizar su iniciativa.

Como resultado de la consulta se tomaron decisiones fundamentales para preparar una versión definitiva del anteproyecto. La iniciativa del Ley Federal de Transparencia fue presentada por el presidente Vicente Fox a la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2001.

En paralelo y durante más de tres meses la comisión técnica del Grupo Oaxaca avanza en el estudio y elaboración de una iniciativa de ley. Una vez que está listo, el 11 de octubre en una reunión con la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados se presenta formalmente el proyecto de iniciativa de ley.⁷

⁷ ESCOBEDO, Juan Francisco, *“Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”*, op. cit.

Sin embargo al no otorgar la Constitución Política Federal el derecho de iniciativa a los ciudadanos, el Grupo Oaxaca decide trasladar a los diputados la iniciativa ley. Por ello, pocos días después de la entrega de la iniciativa del Ejecutivo Federal, el 6 de diciembre de 2001, un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática presentaron a su vez una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información.

El proyecto del Grupo Oaxaca tenía en los grandes principios líneas de convergencia con la iniciativa del Ejecutivo. Entre ellas pueden destacarse las siguientes:

- Establecía el derecho de acceso a la información pública para cualquier persona.
- Comprendían a los tres Poderes de la Federación y a los organismos constitucionales autónomos.
- Establecía una serie de excepciones razonables al acceso a la información.
- Precisaba que la entrega de información no podrá estar condicionada a un uso determinado.
- Creaba mecanismos para poner a disposición del público información relevante sobre el funcionamiento de las dependencias públicas, aunque estas disposiciones estaban muy poco desarrolladas.
- Establecía un procedimiento para el acceso a información, así como un recurso administrativo de revisión para los casos de negativas de acceso.
- Creaba un órgano (Instituto Nacional de Acceso a la Información) encargado de aplicar la ley, responsable de elaborar y presentar ante el Congreso un informe anual sobre el acceso a la información.⁸

Las iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, a quien correspondió dictaminarlas junto con

⁸ Crf. LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, La creación de la Ley de Acceso a la Información, op. cit., p. 17.

otra iniciativa presentada el 11 de julio de 2001 por el diputado Luís Miguel Jerónimo Barbosa Huerta.

En virtud de que las tres iniciativas mencionadas abarcaban el acceso a la información pública, la referida comisión determinó acumular los proyectos para emitir un solo dictamen. Para tales efectos, por acuerdo de la junta directiva de esa comisión, se creó un grupo técnico de asesores para que llevaran a cabo una síntesis de las tres iniciativas señaladas anteriormente, en el entendido de que existían muchas coincidencias de fondo con algunas diferencias de forma. El grupo de trabajo elaboró un texto que incorporó las convergencias de las tres iniciativas e identificó las diferencias entre los proyectos para pasar a una discusión técnica que se dio durante intensas negociaciones para lograr finalmente un dictamen de consenso⁹.

b) Discusión en la Cámara de Origen.

En el Diario de Debates de la Cámara de Diputados del 23 de abril de 2002¹⁰ aparece la primera lectura del Dictamen de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De dicho documento cabe destacar lo siguiente:

*“Así, de conformidad con la interpretación del máximo órgano jurisdiccional, **el derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es claramente el derecho de acceso a la información pública, que debe ser garantizado por el Estado a través de una legislación específica. En conclusión, tanto la interpretación de los artículos 6o. constitucional y fracción XXX del artículo***

⁹ Diario de los Debates, 23 de abril de 2002, No. 14 Año II, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, LVIII Legislatura, consultado en la página de Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

¹⁰ Idem.

73 de ese mismo ordenamiento, así como la interpretación que la Suprema Corte expresó sobre el tema, facultan al Congreso para expedir una ley que regule el acceso a la información pública.”

En la sesión del día siguiente se incluyó como segundo punto del orden del día la segunda lectura del dictamen, la cual se dispuso por acuerdo de la Asamblea. Acto seguido, para fundamentar el dictamen, la Comisión acordó, en términos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la inscripción de tres oradores, por lo que en primer lugar se concedió el uso de la palabra al Diputado Luís Miguel Gerónimo Barbosa Hurta, de cuyas palabras cabe resaltar lo siguiente:

“La democracia no debe verse simplemente como un mecanismo para elegir a los individuos encargados de realizar las tareas de gobierno, sino más importante aún, como un sistema de rendición de cuentas donde el objetivo inmediato debe orientarse a que la sociedad civil esté también en posibilidad real de fiscalizar los actos de gobierno a través del derecho de acceso a la información pública.”

“Con la presente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se institucionaliza el derecho de acceso a la información en poder de los entes de gobierno como uno de los fundamentos de nuestra democracia representativa...”

“La idea es que tales actos e información le servirán al gobernado para conocer mejor los diversos procesos de funcionamiento de la actividad estatal y generar un control eficaz de alguno de los campos sensibles en los que puede producirse algún acto ilícito.”¹¹

¹¹ Diario de los Debates, 24 de abril de 2002, No. 15 Año II, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, LVIII Legislatura, consultado en la página de Internet: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

Acto seguido se dio el uso de la palabra al Diputado Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, de cuya participación cabe destacar lo siguiente:

“El proyecto de ley que hoy nos ocupa fue iniciado, tanto por diputados integrantes de esta legislatura como por el Ejecutivo Federal, ambas partes conscientes de la importancia y trascendencia que implicó la incorporación del derecho a la información en la ley fundamental, así como de la necesidad impostergable de emitir la legislación secundaria en la materia, con el propósito de dotar a la población de la posibilidad de ejercer a plenitud dicha garantía constitucional.”

“Una de las principales coincidencias a las que se llegaron, es aquella que recae sobre la consideración de que en la medida en que se establezcan los mecanismos, para ejercer el derecho a la información pública, se contribuirá a un mayor desarrollo democrático del Estado, colocando al ciudadano en plena aptitud de valorar a su gobierno.”

“La democracia implica un régimen de controles diversos del poder, entre los cuales hay que agregar el control del uso y aprovechamiento de la información pública; debe igualar, cuando menos, en oportunidades de acceso a la información pública, a todas las personas.”¹²

Luego de dicha participación, tocó el turno a otro miembro de la Comisión, el Diputado Armando Salinas Torre, de cuyas palabras se resalta lo siguiente:

“El derecho a la información es uno de los puntales del proyecto democrático moderno en todo el mundo; su correlato, la transparencia, es quizá el más importante ejercicio de control sobre el comportamiento del Estado y sin duda una de las más poderosas garantías hacia la maduración ciudadana.”

¹² Idem.

Más adelante, en desarrollo del debate legislativo, participo como orador a nombre del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México el diputado Arturo Escobar y Vega, quien señaló entre otras cosas:

“El acceso a la información gubernamental, es una garantía constitucional del ciudadano, que brinda certidumbre y confianza a los actos de gobierno. El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte final, establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información; lamentablemente esta garantía individual no ha sido trabajada en leyes secundarias de forma ordenada, por lo que no se le daba al gobernado los instrumentos necesarios para evaluar la rendición de cuentas, con objeto de fiscalizar los actos de gobierno. Estas lagunas han dificultado al ciudadano el ejercer con plenitud la garantía constitucional del derecho a la información.”

“Esta ley permitirá la entrega expedita de información necesaria y congruente con los principios de transparencia que cualquier país democrático espera.”¹³

Por último cabe destacar algunas consideraciones hechas por el diputado Luís Miguel Gerónimo Barbosa Huerta en torno a una reserva planteada al artículo primero del proyecto de ley:

“Y cuando hablamos del derecho de acceso a la información pública, debemos de establecer su referencia constitucional y la referencia constitucional de este derecho de acceso a la información pública, es la que está contenida en el artículo 6o. de nuestra Carta Magna.”

“El artículo 6o. se refiere a dos libertades dentro del sistema de garantías o de derechos subjetivos públicos previstos en la Constitución. La libertad de expresión de ideas y la libertad de información.” (...) “La libertad de información es una libertad recientemente reconocida, data del 10 de

¹³ Idem.

diciembre de 1948, con la declaración Universal de los Derechos Humanos y más adelante, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.” (...) “Como consecuencia, este derecho de información, esta libertad de información contenida en el artículo 6o. de nuestra Constitución, dentro de ella está comprendida, desde luego, el derecho de acceso a la información pública.”

“Así es que el artículo 1o., reservado, propongo que en su contenido quede la referencia de que esta ley, la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, es reglamentaria del artículo 6o. constitucional en la parte referida al derecho a la información pública.”¹⁴

Aunque la propuesta hecha por el diputado Barbosa fue desechada por la Asamblea, lo que cabe hacer notar es la consideración que el legislador hace en el sentido de concluir que efectivamente del último enunciado del artículo 6o. se deriva un derecho público subjetivo que confiere a todo individuo la facultad de oponer al Estado su derecho a acceder a los documentos gubernamentales, lo cual le otorga la naturaleza de garantía individual como ya se ha afirmado anteriormente. La proposición del diputado Barbosa es cuestionable desde el punto de vista de la técnica legislativa, sin embargo no cabe duda que es necesario un reconocimiento literal del derecho de acceso a la información pública dentro del texto de dicho artículo a efecto de despejar cualquier duda respecto a la protección garante de la Constitución respecto a ese derecho.

El Dictamen con proyecto de Ley Federal de Transparencia fue aprobado por unanimidad en el Pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, pasando a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

c) Discusión en la Cámara Revisora.

¹⁴ Idem.

Luego de su aprobación en la Cámara de origen, dicha minuta fue recibida el mismo día en la Cámara de Senadores y fue turnada el 25 de abril de 2002 por el Presidente de la Mesa Directiva a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen.

La referida Comisión sometió a consideración de la Asamblea el dictamen correspondiente el 30 de abril de ese mismo año. De dicho dictamen cabe resaltar algunas ideas:

“El Estado en su conjunto, se encuentra obligado por la disposición contenida en la parte final del artículo 6º constitucional, de esta manera la Ley debe incluir a los órganos del Estado que reconoce la Constitución Política, a saber los poderes públicos y los llamados órganos constitucionales autónomos.” (...)

*“Considerando que lo peor que nos puede pasar es que hoy, que hemos logrado desagregar temas del Derecho a la Información, y **con la Ley en dictamen empezamos a otorgar validez jurídica a uno de los varios derechos implícitos en el Derecho a la Información**, nuevamente detengamos su avance, porque con ello estaríamos deteniendo la posibilidad de maduración jurídica a otros derechos constituyentes del Derecho a la Información, (...)¹⁵”*

Las ideas que transcribimos nos aportan y confirman respectivamente dos puntos fundamentales, el primero es la razón por la que una Ley de Acceso a la Información debe contemplar como sujeto obligado a toda entidad del Estado, ya que como tal, toda aquella información que genere en el ejercicio de sus atribuciones es objeto del derecho en estudio. En segundo lugar, el comentario va en el sentido de resaltar la concepción del legislador que, cada vez más acorde con la doctrina de la materia, coincide en concebir al derecho a la información

¹⁵ Diario de los Debates, 30 de abril de 2002, No. 16 Año II, Órgano Oficial de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, LVIII Legislatura, consultado en la página de Internet: <http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=cale>.

como un derecho genérico del cual se desprende un derecho concreto, el de acceder a los documentos públicos.

Después de darse la primera lectura al dictamen y de dispensarse la segunda, se procedió a abrir el debate para su discusión en lo general y en lo particular. Dentro de la discusión parlamentaria del decreto, destacaron las siguientes participaciones.

La primera en hacer uso de la palabra fue la senadora Dulce María Sauri del grupo parlamentario del PRI, de cuyas palabras cabe destacar lo siguiente:

“Quiero puntualizar algunas cuestiones que considero de la mayor importancia para entender la dimensión y profundidad de la ley que habremos de votar en unos minutos. En primer término, está vinculado con el pleno desarrollo democrático del Estado.”

“Los poderes públicos habrán, de esta manera, de reforzar sus mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad. Y esta rendición de cuentas es un paso fundamental en la prevención de la corrupción. Así, es fundamental en la prevención de la corrupción. Así, es fundamental, también, en este propósito de la ley, el dar elementos para el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

“No sólo hay que verla desde la perspectiva de la transparencia de la información o del propio combate o prevención de la corrupción. También hay que verla como parte de un esfuerzo legislativo que requiere impulsarse para que todos los ciudadanos y ciudadanas de este país, podamos ejercer plenamente los derechos consagrados en la Constitución sin restricción alguna.”¹⁶

El siguiente orador fue el senador Javier Corral Jurado, del grupo parlamentario del PAN, quien destacó, entre otras cosas, lo siguiente:

¹⁶ Idem.

*“Sin duda, son las entidades públicas en las que recae en mayor medida la obligación que en 1977 se añadió al 6o. constitucional con la expresión: El Estado garantizará el derecho a la información, (...) Al haber sido desagregado o al haber sido capaces de desagregar los temas del derecho a la información, y por lo tanto **reconocer sus vertientes**, hemos avanzado y dado los primeros pasos; el mérito es haber empezado por la obligación estatal.”*

“Con la aprobación del Senado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se logrará una mayor transparencia de ese ejercicio del poder público, y lo ciudadanos podrán contar a partir de ya, de una herramienta fundamental para vigilar, evaluar y contrapesar el poder público.”

“Clave, clave en el planteamiento de esta nueva ley, es el principio que reconoce, de entrada, que toda la información general será pública, y sólo reservada aquélla que la ley determina específicamente.”¹⁷

Con la aportación del senador Javier Corral reafirmamos una vez más que el derecho a la información implica la vertiente del acceso a la información pública. Asimismo hace mención del principio general de publicidad de la información gubernamental y de la reserva como caso de excepción.

En la misma sesión efectuada el 30 de abril de 2002 se aprobó en lo general por 86 votos a pro y ninguno en contra, el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y paso al Ejecutivo para los efectos constitucionales. Dicha ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

2. Principales contenidos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México.

¹⁷ Idem.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se divide en cuatro Títulos. En su Título primero establece un conjunto de disposiciones y principios aplicables a todos los sujetos obligados, en el Título segundo establece las instituciones y procedimientos de acceso a la información aplicable en forma exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. Por su parte el Título tercero establece los lineamientos que deberán seguir los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos para asegurar el acceso a la información. Por último el Título cuarto se aplica, al igual que el Título Primero, a todos los sujetos obligados y establece las responsabilidades y sanciones a las que están sujetos los servidores públicos que incumplan las obligaciones establecidas en la Ley.

La Ley Federal de Transparencia contiene una serie de principios que establecen las bases de la información gubernamental en México. De los preceptos de la Ley podemos señalar:

- La información en posesión del Estado es pública (artículo 2o.). Este principio establece como regla general la publicidad de la información que genera o posee el aparato estatal, lo cual modifica la usanza tradicional de la reserva burocrática.
- La excepción a la regla anterior es la información reservada o la confidencial, las cuales deben estar reguladas por la Ley (artículo 3o.- VI, 13, 14 y 18).
- En la interpretación de la Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información (artículo 6o.). Este principio va dirigido a todas las autoridades a efecto de que en caso de duda de si deben o no otorgar el acceso, prevalezca el principio de publicidad de la información.
- El ámbito de aplicación de la Ley es bastante extenso.

En efecto el artículo 1o. de la Ley señala: *“La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”*

En relación con dicho artículo, la fracción XIV del artículo 3 de la Ley establece que los **sujetos obligados** por la Ley serán:

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

La entrega de la información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni se requiere demostrar interés alguno o acreditar personalidad. Este principio cumple con una condición esencial para el ejercicio del derecho en estudio ya que permite un acceso universal y pleno a la información en posesión de los órganos del Estado. Este principio se encuentra consagrado en el último párrafo del artículo 40 de la Ley, sin embargo, consideramos que su inclusión en dicho artículo es un tanto restrictivo para su importancia, ya que dicho artículo se encuentra dentro del capítulo tercero del Título Segundo, y regula el procedimiento de acceso ante el Poder Ejecutivo, por lo que una interpretación estricta al tenor de esta circunstancia, podría llevar a pensar que dicho principio solo se aplica para el caso de la Administración Pública Federal y no para el resto de los sujetos

obligados, por lo cual no podemos dejar de notar la conveniencia de que dicho principio sea considerado dentro del Título Primero en el capítulo de disposiciones generales a todos los sujetos obligados.

Otro eje importante de la Ley son las llamadas **Obligaciones de Transparencia**, las cuales consisten en determinada información relevante que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público de manera permanente y sin que medie ninguna solicitud.

Entre la información que las dependencias y entidades deben poner a disposición del público de conformidad con el artículo 7 de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se encuentra: su estructura orgánica; facultades de las unidades administrativas; directorio de los servidores públicos; remuneración mensual por puesto; los servicios que ofrece; los trámites, requisitos y formatos; la información del presupuesto asignado y su ejecución; resultados de Auditorías; las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados y las contrataciones celebradas. Dicha información deberá de estar disponible al público en general a través de medios remotos de comunicación electrónica (internet).

Por lo que toca al Poder Judicial, el artículo 8 establece la obligación de publicar las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria; y en su caso las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

En cuanto a las instituciones y procedimientos que deberán seguir los particulares para requerir a la autoridad el acceso a documentos administrativos en particular, la Ley establece órganos y procedimientos específicos para el Poder Ejecutivo Federal, pero respecto de los otros sujetos obligados establece un mínimo común denominador que cada uno de ellos deberá implementar a través de acuerdos o reglamentos específicos, dentro del año siguiente a la entrada de

aplicación de la Ley. Dichos procedimientos e instancias serán analizadas más a fondo en el apartado siguiente de este capítulo.

Por otro lado la Ley establece una serie de excepciones al acceso a la información cuando se trate de información que, por su naturaleza, pueda generar riesgos a la seguridad nacional, al interés público o afectar los derechos de tercero. Se trata de dar respuesta al delicado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección de intereses legítimos. La Ley distingue dos tipos especiales de información: La información reservada y la información confidencial.¹⁸

En los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se contiene el catálogo de materias que pueden considerarse objeto de reserva.

Artículo 13.

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;*
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados y organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.*
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica, o monetaria del país;*
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o*
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos,*

¹⁸ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información” en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, op. cit., pp. 31-32.

la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14.

También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;*
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;*
- III. Las averiguaciones previas;*
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;*
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o*
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.*

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Dichas excepciones no pueden dar lugar a una reserva discrecional por parte de los sujetos obligados, ya que en todos los casos la autoridad se encuentra obligada a fundar y motivar la negativa de acceso.

La información reservada se encuentra sujeta temporalmente a las excepciones que establece la Ley y podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de 12 años excepcionalmente prorrogable bajo los requisitos que establece la Ley. La información reservada podrá ser desclasificada cuando: (i) se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o (ii) cuando haya transcurrido el periodo de reserva (artículo 15).

Asimismo la Ley establece otro tipo de información que se encuentra excluido del acceso, la cual se denomina información confidencial. Esta se integra, según el artículo 18 de la Ley, por los datos personales¹⁹ y por aquella información que los particulares entreguen con tal carácter a los sujetos obligados siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información de conformidad con una disposición legal (artículo 19).

De lo anterior se desprende que la información confidencial no se encuentra sujeta a un plazo de reserva y deberá permanecer fuera del dominio público, salvo que el titular de dicha información otorgue su consentimiento expreso para divulgarla.

De conformidad con lo que establece el artículo 16 de la Ley, la clasificación de la información corresponderá en primera instancia a los titulares de las unidades administrativas que tengan la información, es decir, a partir de nivel de directores generales o equivalente.

¹⁹ El artículo 3 fracción II de la Ley define como Datos personales como aquella información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otras, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, y otras análogas que afecten su intimidad.

Cabe señalar que no obstante la flexibilidad que otorga la Ley para que los sujetos obligados la adapten a sus propias características, es importante subrayar que esta flexibilidad se encuentra acotada por el principio de mínima reserva de la información, lo cual implica que, si bien los sujetos obligados pueden, mediante reglamentos y acuerdos generales, adaptar las disposiciones de la Ley a sus condiciones específicas, no podrán por ello ir más allá de los parámetros y criterios establecidos en la propia Ley.²⁰

Otro principio que el legislador consideró y consagró en la Ley fue el relativo a que el procedimiento de acceso a la información debe ser a bajos costos económicos, ya que de ser estos excesivos, los individuos serían desalentados a exigir información pública. En efecto la Ley Federal de Transparencia adoptó un enfoque que transfiere la mayor parte de los costos de la Ley al propio Estado, con excepción de aquéllos estrictamente de recuperación referidos a los materiales utilizados en la reproducción de la información y a los gastos de envío (artículo 27). Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Por último, el título cuarto de la Ley Federal de Transparencia se ocupa de las responsabilidades y sanciones, por lo que en su artículo 63 se establecen las causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, dentro de las cuales cabe señalar las siguientes:

- Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información.
- Actuar con negligencia, dolo, mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley.

²⁰ Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Acceso a la Información en los Órganos Constitucionales Autónomos*, en “Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información”, op. cit., p. 210.

- Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial o bien clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta la Ley.
- Entregar información considerada reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley.
- No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el IFAI o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad por incurrir en estas conductas se sancionará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y va de la amonestación a la inhabilitación, dependiendo de la gravedad. Sin embargo, los infractores por no entregar información una vez que haya sido ordenado por el IFAI, la instancia equivalente en los otros sujetos obligados o el Poder Judicial, así como la reincidencia de cualquiera de las conductas deberán ser consideradas, para efectos de su sanción administrativa, como graves. Esto implica la destitución y la inhabilitación de 10 a 20 años.

Ahora bien, como ya referimos en líneas pasadas, la Ley Federal de Transparencia otorga al particular dos vías para obtener el acceso a la información pública, por un lado establece un conjunto de obligaciones que consisten en publicar en los sitios de Internet de los órganos federales un conjunto de información sin que medie solicitud de un particular. Por otro lado la Ley en comento establece un procedimiento por el cual le corresponde al particular, persona física o moral, activar las instancias administrativas para obtener un documento específico. A continuación analizaremos este último procedimiento en los distintos sujetos obligados.

3. Procedimiento de Acceso a la Información en los sujetos obligados.

a) Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Ley Federal de Transparencia) fue publicada en el Diario Oficial el 12 de junio de 2002 y entro en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo de conformidad con el artículo octavo transitorio, fue después de transcurrido un año cuando se pudo ejercer por parte de los ciudadanos el derecho de acceso a la información en poder de los sujetos obligados.

Por lo que de acuerdo con lo señalado en el artículo sexto transitorio de la referida Ley, el Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia el 11 de junio de 2003 (en adelante Reglamento de Ley Federal de Transparencia).

En ese sentido, a efecto de que una solicitud de acceso a la información pueda ser atendida de manera eficaz en cada dependencia o entidad de la administración pública federal, el legislador introdujo una estructura institucional que contempla la creación de tres instancias administrativas: unidades de enlace, comités de información y un Instituto independiente. Los tres son responsables, en diversas etapas, de sustanciar el procedimiento de acceso y hacer efectivo el principio de publicidad de la información previsto en la Ley Federal de Transparencia.²¹

El procedimiento de acceso a la información en la administración pública federal se inicia cuando el particular acude a las ventanillas únicas denominadas

²¹ ORNELAS NÚÑEZ, Lina, Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo, en *“Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información”*, op. cit., pp. 96-97.

por la Ley como unidades de enlace a formular una solicitud de información. Las funciones de estas unidades de enlace se encuentran enumeradas en el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia, de las cuales cabe destacar:

- Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información pública y a las de acceso y corrección a datos personales.
- Recabar, difundir y actualizar la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia (obligaciones de transparencia).
- Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes, y en su caso, orientarlos sobre la dependencia o entidad que pueda 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.

Por virtud del artículo tercero transitorio de la Ley, 245 unidades de enlace fueron creadas y mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación (12 de diciembre de 2002) se dio a conocer las 26 que constituyen cabezas de sector, el nombre de su titular, al ubicación física y el teléfono, a efecto de que los particulares pudieran saber a dónde acudir para solicitar información. El 12 de junio de 2003, las unidades de enlace iniciaron sus labores como vínculo esencial entre las dependencias y entidades a las que se encuentran adscritas, y los solicitantes.²²

Asimismo en cada dependencia y entidad de la administración pública federal se integró un Comité de Información, los cuales constituirán un cuerpo colegiado integrado por el contralor interno, el titular de la unidad de enlace y un servidor público designado por el titular de la dependencia (artículo 30 Ley Federal de Transparencia). En este órgano recae, entre otras, la responsabilidad jurídica de negar las solicitudes de acceso a la información; establecer la inexistencia de

²² Ibidem, p. 98.

los documentos solicitados; generar los criterios específicos para la clasificación de los documentos de esa dependencia y coordinar la clasificación y conservación de los archivos administrativos (artículo 29 Ley Federal de Transparencia).

Procedimiento de Acceso a la Información.

El procedimiento acceso a la información que genere o resguarde cualquier dependencia o entidad del Poder Ejecutivo Federal se inicia cuando el particular presenta una solicitud de información ante la Unidad de Enlace (artículo 40 Ley Federal de Transparencia), la cual luego de recibirla la deberá turnar a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con el objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine, en su caso, el costo de su reproducción y envío (artículo 43 Ley Federal de Transparencia).

Asimismo, cuando la información solicitada no sea competencia de la dependencia o entidad ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la dependencia o entidad competente (artículo 40 Ley Federal de Transparencia)

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado por la unidad de enlace dentro de un plazo que no podrá ser mayor de 20 días hábiles contados desde la presentación de aquella, pudiéndose ampliar excepcionalmente dicho plazo hasta por un periodo igual debiéndose notificar dicha ampliación al solicitante. La información deberá entregarse dentro de los 10 días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes (artículo 44 Ley Federal de Transparencia).

En caso de que los documentos solicitados se encuentren clasificados, el titular de la unidad administrativa lo comunicara, mediante oficio donde funde y motive dicha circunstancia, al Comité de Información de la dependencia o entidad, para que éste resuelva 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.

En su resolución el Comité deberá fundar y motivar las razones de la clasificación y deberá ser notificada al solicitante en el plazo establecido (artículo 45 Ley Federal de Transparencia).

Asimismo, en caso de que los documentos solicitados contengan información reservada o confidencial, las dependencias o entidades deberán, siempre de que lo permita el documento, entregar al particular una versión pública en la que se haya omitido las partes o secciones que contengan información clasificada indicado las mismas, previo acuerdo del Comité de Información. (43 de la Ley Federal de Transparencia y 70, fracción IV de su Reglamento)

En este sentido, cuando una dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso a un expediente o documento que contenga información confidencial y el Comité de Información lo considere pertinente, podrá requerir al particular titular de la información su autorización para entregarla, quien tendrá diez días hábiles para responder a partir de la notificación correspondiente. El silencio del particular será considerado como una negativa (artículo 41 Ley Federal de Transparencia).

Asimismo, cuando los documentos solicitados no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa responsable, será el Comité de Información de la dependencia o entidad el encargado de tomar las medidas pertinentes para localizar el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no

encontrase dicho documento, el Comité expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento, la cual deberá ser notificada al particular dentro del mismo termino que la Ley concede para dar respuesta.

En términos del artículo 53 de la Ley, la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto Federal de Acceso a la Información determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

De conformidad con el artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia, las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos y la obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o por cualquier otro medio.

b) Acceso a la Información en el Poder Judicial.

El artículo 8 de la Ley Federal de Transparencia prevé que el Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado ejecutoria y que las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

En el caso del Poder Judicial Federal, por mandato del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia, y en acatamiento del artículo cuarto transitorio de ese mismo ordenamiento, fueron dictados por los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, acuerdos generales

en los que se reguló el acceso a la información producida por los órganos jurisdiccionales.²³

En efecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó el acuerdo 9/2003, del 27 de mayo de 2003. Por su parte el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal dictó el acuerdo 30/2003, del 9 de junio de 2003.

Posteriormente, se estimó conveniente regular conjuntamente el acceso a la información que se encuentra bajo el resguardo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, por lo que fue expedido el “Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”²⁴ (en adelante Reglamento del Poder Judicial de la Federación), el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2004.

De conformidad con su artículo cuarto transitorio, el referido Reglamento derogó los Acuerdos 9/2003 y 30/2003, excepto por lo que toca a los órganos establecidos en los mismos, los cuales continuaron funcionando con las facultades que se les confirió en esos acuerdos, hasta en tanto se expidan otros.

En efecto, en cumplimiento a las fracciones II y III del artículo 61 de la Ley, los Acuerdos 9/2003 y 30/2003 establecieron los órganos encargados del acceso a la información de conformidad con los plazos y principios establecidos en dicha Ley. Dichos órganos, de conformidad con lo que señala además el Reglamento, son las Unidades de Enlace de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura respectivamente, los Comités de Acceso a la Información de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura respectivamente y las Comisiones para la

²³ CARBONELL, Miguel, “*El derecho de acceso a la información y el Poder Judicial de la Federación*”, en *Derecho Comparado de la Información*, número 3 (enero-junio), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*Compilación de Normas y Criterios en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, México, 2005, p.71.

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura respectivamente.

La Unidad de Enlace tiene entre sus principales atribuciones el recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y auxiliar a los particulares en su elaboración, así como recabar difundir y procurar la actualización de la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley.

Por su parte, el Comité de Acceso a la Información tiene a su cargo, entre otras, la función de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información realizada por las Unidades Departamentales, así como realizar, a través de la Unidad de Enlace, las gestiones necesarias para localizar la información.

Las personas que requieran tener acceso a la información que se encuentre en posesión de los órganos del Poder Judicial de la Federación deberán presentar ante la Unidad de Enlace, a través de los respectivos módulos de acceso, solicitud por escrito o llenar el formato autorizado (artículo 21 del Reglamento del Poder Judicial de la Federación).

Luego de calificar la procedencia de la solicitud, la Unidad de Enlace procederá a admitirla. A más tardar al día hábil siguiente al en que admitió la solicitud, la Unidad de Enlace deberá pedir al Órgano Jurisdiccional o a la Unidad Administrativa que pueda tener bajo su resguardo la información requerida que, dentro de un plazo de cinco días hábiles, verifique su disponibilidad y, en su caso, recaben la documentación correspondiente y le remitan el informe respectivo. En caso de que la información se encuentre disponible para su acceso, la Unidad de Enlace procederá a notificarlo al solicitante informando en su caso, el costo y la modalidad en que se encuentre disponible la información, lo cual deberá ser dentro de los diez días hábiles siguientes al en que el solicitante entregue el comprobante que acredite el pago respectivo.

En caso de que la información no este disponible, la Unidad Administrativa deberá remitir al Comité de Acceso a la Información un informe en que funde y motive la clasificación de la información o bien, en su caso, donde manifieste su inexistencia en los archivos, a efecto de que dicho Comité, en un plazo no mayor de diez días hábiles, resuelva lo conducente (artículo 30 del Reglamento del Poder Judicial de la Federación).

La respuesta a la solicitud deberá dictarse y notificarse dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día en que fue presentada, siempre que la naturaleza de información solicitada lo permita. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven (artículo 25 del Reglamento del Poder Judicial de la Federación).

De este modo y atendiendo a la transparencia que deben observar los órganos del Estado encargados de administrar justicia, el Poder Judicial de la Federación tiene el deber de poner al acceso del público todas las resolución que se dictan dentro de un juicio, así como a las diversas constancias que obran en los expedientes judiciales, con las excepciones derivadas de los previsto en los artículos 8º, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Asimismo el acceso a la información se dará por cumplido cuando los documentos se pongan a disposición del solicitante para su consulta en el sitio donde estos se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio, sin que ello implique el procesamiento de la información contenida en esos documentos. Esto último implica que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría sino es que en todas de las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal, el Poder Judicial no generara o crea respuestas para satisfacer una solicitud, sino que otorga el acceso a los documentos que obran en su archivos.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, se erige en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, como órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, es un sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia a establecer, mediante acuerdos generales, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública del propio órgano jurisdiccional federal.

Por lo anterior, con fundamento el artículo 61 y cuarto transitorio de la Ley Federal de Transparencia, 209 fracción III y XXXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 31 fracción XI, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Comisión de Administración del citado órgano jurisdiccional, en la Décima Primera Sesión extraordinaria, celebrada el 09 de junio de 2003 aprobó el “Acuerdo General que establece los órganos, criterio y procedimientos institucionales para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal”.²⁵

El procedimiento de acceso a la información previsto en dicho Acuerdo inicia con la presentación de una solicitud ante la Unidad de Enlace. Si la solicitud no es correcta o está incompleta, la Unidad de Enlace deberá requerir al solicitante dentro de los siguientes 10 días hábiles para que indique otros elementos o corrija los datos. La Unidad de Enlace deberá contestar la solicitud en

²⁵ Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005, p. 191.

los siguientes 20 días hábiles y, en su caso, cuantificar la cuota de acceso de reproducción de la información. La información se entregará en el plazo máximo de 10 días hábiles siguientes a la notificación de la existencia de información.

Cuando las Unidades Administrativas clasifiquen documentos como reservados o confidenciales, deben remitir de inmediato la solicitud al Comité de Transparencia y Acceso a la Información, el cual, de conformidad con el artículo 12 del citado acuerdo, deberá confirmar, modificar o revocar dicha clasificación, negando o autorizando el acceso a la información en un plazo no mayor de 20 días hábiles.

c) Acceso a la Información en el Poder Legislativo.

En México, la potestad legislativa, formalmente hablando, está conferida constitucionalmente al órgano denominado Congreso de la Unión y que, según el artículo 50 de la Carta Fundamental, las funciones legislativas se separan en dos Cámaras: la de Diputados y el Senado de la República.²⁶

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²⁷ dedica el Título Quinto a regular lo relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso. De conformidad con el artículo 131 de la Ley en comento, el Congreso de la Unión contará con un Canal de Televisión para la difusión de sus actividades.

La organización y funcionamiento del Canal del Congreso se encuentra regulado por el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²⁸. De conformidad con el artículo tercero del referido

²⁶ Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, op. cit., p. 81.

²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 03 de septiembre del año de 1999 y cuya última reforma fue publicada en ese mismo órgano de difusión el día 05 de diciembre del año 2006.

²⁸ Aprobado el 28 de abril de 2005 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de abril del mismo año.

Reglamento, el Canal tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, lo cual lo convierte en un vínculo importante entre el Congreso, los órganos que lo integran y la sociedad, contribuyendo así a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.

Por otro lado, el artículo 133 de la Ley Orgánica del Congreso establece que cada Cámara tendrá un órgano denominado “Diario de los Debates”, en el cual se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica, en su caso, de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura. Las actas de sesiones secretas no serán publicadas.

Asimismo, en el caso del Poder Legislativo Federal, como sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cada una de las cámaras que integra el Congreso de la Unión y la Auditoría Superior de la Federación, desarrollaron de manera separada la reglamentación aplicable en materia de transparencia en apego a lo establecido en el artículo 61 y cuarto transitorio de la Ley Federal de Transparencia.

CÁMARA DE DIPUTADOS

En efecto, de conformidad con la fracción I del artículo 77 constitucional, el 29 de abril de 2003, la Cámara de Diputados aprobó el decreto por el que expidió su Reglamento²⁹ para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados.³⁰

²⁹ En adelante “Reglamento de la Cámara de Diputados”.

³⁰ Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, op. cit., p. 89.

Dicho Reglamento establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a las personas el acceso a la información en poder de la Cámara de Diputados, de conformidad con los principios y plazos que establece la Ley Federal de Transparencia.

El Reglamento establece que los órganos encargados del acceso a la información serán: la Unidad de Enlace, la cual de acuerdo al artículo 5 de dicho ordenamiento tendrá las atribuciones que establece la Ley Federal de Transparencia; el Comité de Información, así como la Mesa Directiva, a la que otorga facultades reguladoras y de fiscalización. Las facultades de esta última en materia de transparencia serán analizadas en el capítulo siguiente.

De acuerdo con el artículo 6º del Reglamento de la Cámara de Diputados, el Comité tendrá, entre sus principales funciones, las de confirmar, modificar o revocar la clasificación hecha por los titulares de las unidades administrativas de la Cámara, y la de ampliar el plazo de reserva de la información clasificada cuando subsistan causas que lo justifiquen.

Cualquier persona o su representante podrán presentar ante la Unidad de Enlace una solicitud de información, quien la deberá calificar y remitir a la unidad administrativa competente a efecto de que esta determine si se encuentra disponible o no. De encontrarse disponible se turnará la información a la Unidad de Enlace para que ésta su vez se lo comuniqué al solicitante. La información deberá ser entregada dentro de los 10 días siguientes al que la Unidad de Enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago correspondiente al medio de reproducción en que le sea entregada la información (artículos 10 y 11 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

En caso de que los documentos se encuentren clasificados o sean inexistentes el titular de la unidad administrativa lo comunicará al Comité quien

deberá determinar si procede o no la clasificación y en su caso emitir una resolución en la que se funde y motive su actuar, la cual deberá ser notificada al solicitante en caso de no concedérsele el acceso.

En cualquier caso, la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor de 10 días hábiles, el cual excepcionalmente podrá ser ampliado hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando estas le sean notificadas al solicitante.

La falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la Cámara quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que la Mesa Directiva determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales (artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados)

CÁMARA DE SENADORES

Por su parte, el Senado de la República aprobó, el 30 de abril del 2003, el Acuerdo³¹ Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores³², el cual de igual forma tiene el objeto de regular la aplicación de dicha Ley a efecto de garantizar a toda persona el acceso a la información en poder del Senado.

³¹ En adelante el “Acuerdo del Senado de la República”.

³² Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, p. 107.

Para la aplicación de lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y hacer posible el ejercicio del derecho de acceso, el referido Acuerdo del Senado de la República establece tres instancias: la Unidad de Enlace, el Comité de Información y el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información. La participación de este último en el procedimiento de acceso, como encargado de conocer y resolver los recursos de revisión, será revisada en el quinto capítulo del presente trabajo.

Siguiendo el mismo esquema de la Ley, el Acuerdo del Senado de la República establece, en su artículo 11, que la Mesa Directiva de la Cámara integrará una Unidad de Enlace, la cual tendrá entre sus principales funciones, las de recabar, difundir y procurar la actualización de la información que compone las llamadas obligaciones de transparencia y el recibir y dar trámite a las solicitudes de información.

En ese sentido, cualquier persona podrá presentar ante la Unidad de Enlace una solicitud de acceso, la cual deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 23 del Acuerdo del Senado. Asimismo la Unidad de Enlace, luego de calificar la competencia de la Cámara para atender la solicitud interpuesta, la remitirá a la unidad competente para que ésta determine la disponibilidad de la información y en su caso los costos correspondientes al medio de reproducción que deberá cubrir el interesado.

En caso de que la información solicitada no este disponible por ser ésta clasificada o inexistente, el titular de la unidad competente deberá, de conformidad con el artículo 10, fracción X del Acuerdo del Senado de la República, informar al Comité de Información. En ese supuesto, de conformidad con las fracciones I y III del artículo 12 del mencionado Acuerdo, el Comité de Información deberá confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las entidades de la Cámara o bien determinar las acciones encaminadas a localizar la información materia de la solicitud. En caso de negativa

de acceso a la información se deberá notificar de manera fundada y motivada al particular.

De conformidad con el artículo 29 del citado Acuerdo, la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en un plazo no mayor de 20 días hábiles, desde la presentación de aquella. Además se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando estas se le notifiquen al solicitante.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Dentro de la organización constitucional del Poder Legislativo Federal, se encuentra integrada la llamada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Dicha entidad recibe el nombre de Auditoría Superior de la Federación y el artículo 79 constitucional, a partir de la reforma de 1999, es la sede normativa de este órgano especializado.

En ese sentido, de conformidad con el artículo tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación³³, la revisión de la Cuenta Pública³⁴, corre a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en dicha Ley.

³³ Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000 y cuya última reforma fue publicada en ese mismo órgano de difusión oficial el día 04 de abril del año 2005.

³⁴ De conformidad con la fracción VIII del artículo segundo de la Ley Superior de Fiscalización Superior de la Federación, el concepto Cuenta Pública se refiere a el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

De igual forma, la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia, aprobó el cinco de junio de 2003 el *“Acuerdo por el que establece la integración y funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación”*.

Dicho acuerdo, como su nombre lo indica, establece principalmente las reglas de la integración y funcionamiento del órgano colegiado institucional denominado Comité de Información, así como sus atribuciones encaminadas a coordinar, vigilar y asesorar a la Unidad de Enlace y Unidades Administrativas involucradas para garantizar la transparencia y el acceso a la información de las personas que así lo requieran y que genera la propia Institución.

Asimismo dicho acuerdo establece las atribuciones de la Unidad de Enlace, las cuales coinciden en su mayoría con las de sus similares, es decir, que se identifica como el vínculo entre la ciudadanía y la entidad.

De conformidad con la fracción II el artículo 19 del Acuerdo de la Auditoría, la Unidad de Enlace es la encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información en los términos de la Ley. En ese sentido cabe destacar que en dicho acuerdo no se establecen términos ni instancias propias para dicho organismo, sino que, como se desprende la fracción del artículo en comento, para el tratamiento de las solicitudes nos remite a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia.

Bajo este esquema, el trámite de una solicitud de información interpuesta ante la Auditoría Superior de la Federación sigue el mismo esquema procedimental aplicado para la Administración Pública Federal. No obstante dicho Órgano aprobó, el 05 de septiembre de 2003, la *“Guía del usuario para la solicitud de Acceso a la Información Pública Gubernamental”*³⁵.

³⁵ Puede ser consultada en el apartado de transparencia contenido en la pagina electrónica de la Auditoría Superior de la Federación: www.asf.gob.mx

Bajo el esquema descrito y al amparo de la Ley de la materia, habrá dos formas de acceder a la información en poder de la Auditoría Superior de la Federación; la primera y más sencilla es mediante consulta de aquella que se encuentre disponible en el portal de transparencia accesible por medios electrónicos (internet) de la Institución.

Asimismo, cuando la información no esté disponible en el Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o en publicaciones, los particulares podrán interponer una solicitud ante la Unidad de Enlace, quien contará con un plazo de 20 días hábiles, a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud, para notificar la respuesta al interesado y en su caso, el costo y la modalidad de entrega.

En términos del artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia, si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la Unidad de Enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Dicho requerimiento interrumpe el plazo señalado en el párrafo anterior. En caso de que la información se encuentre disponible, la Unidad de Enlace entregará al interesado la información dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

No obstante, cuando la información materia de una solicitud se encuentre clasificada o sea inexistente, el titular de la unidad administrativa competente deberá poner en conocimiento al Comité de Información, a efecto que éste confirme, modifique o revoque dicha clasificación y, en caso de inexistencia, a efecto de que proceda, por conducto de la Unidad de Enlace, a realizar las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada.

En caso de determinarse la no disponibilidad de la información, se procederá a notificar tal circunstancia debidamente fundada y motivada al solicitante dentro del término de Ley.

d) Acceso a la Información en los Organismos Constitucionales Autónomos.

Principalmente durante la última década del siglo XX, se introdujeron en el ordenamiento jurídico mexicano diversos entes jurídicos de derecho público de carácter atípico, que no dependen orgánicamente de ninguna de las tres ramas tradicionales y cuya fuente de autonomía y de creación normativa la encontramos en la Carta Magna, los cuales han sido denominados por la doctrina como órganos constitucionales autónomos.

En ese sentido, pueden definirse a los órganos constitucionales autónomos como aquellos entes de derecho público que derivan directamente de la Constitución sin adscribirse en ninguna de las tres ramas clásicas del Poder Público, con funciones y atribuciones consideradas como políticas de Estado, cuyo espacio de autonomía es institucional y financiera en aras de un criterio de legitimidad y transparencia.³⁶

La Ley Federal de Transparencia contempla como sujetos obligados a los órganos constitucionales autónomos y en su artículo tercero los define de la manera siguiente:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las

³⁶ Cfr. Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, p. 233.

universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta descripción se puede inferir que el legislador no delimita cuál es la naturaleza de estos órganos, o incluso cuales entes del Estado pueden ser considerados como tales. Esto no sorprende, pues en todo caso, debería ser la Constitución el instrumento que defina la naturaleza de estos órganos, no la legislación secundaria.³⁷

Por otro lado, la Ley Federal de Transparencia contempla la posibilidad de que en el futuro se creen órganos autónomos, o tengan nombres distintos, pues no hace una enumeración *numerus clausus*.³⁸

Como se ha señalado en los apartados anteriores, los artículos 61 y 4o. transitorio de la Ley Federal de Transparencia establecieron que todos los sujetos obligados deberían publicar, dentro del año siguiente a la publicación de la Ley, es decir a más tardar el 12 de junio de 2003, mediante reglamentos o acuerdos generales, los “órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información”. En acatamiento a lo anterior, cada uno de los órganos constitucionales autónomos cumplió en tiempo y forma con la expedición de los reglamentos y acuerdos generales.

Para efectos del presente trabajo, revisaremos las estructuras y procedimientos de acceso implementados por el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el del Banco de México, órganos constitucionales autónomos que se encuentran mencionados en el artículo 3º de la Ley.

³⁷ MORENO RAMÍREZ, Ileana, “*Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*”, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 5.

³⁸ Cfr. Idem.

El Consejo General del IFE aprobó el 30 de mayo de 2003 el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁹. Asimismo el Consejo Consultivo de la CNDH, aprobó el 8 de abril de 2003 el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁴⁰. De igual forma, la Junta de Gobierno del Banco de México aprobó el 24 de abril de 2003 el Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁴¹

Siguiendo el diseño institucional genérico que prevé la Ley Federal de Transparencia, en los organismos constitucionales autónomos se establecieron las instancias encargadas: la Unidad de Enlace, el Comité de Información y la Instancia Interna responsable de aplicar la Ley y resolver los recursos.

En el caso del IFE, la titularidad de la unidad de enlace recae en el Secretario Ejecutivo y se realiza a través de la Dirección del Secretariado. Sus atribuciones son fundamentalmente las mismas que establece el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con modificaciones menores destinadas a hacer de la unidad, la entidad operativa principal en la materia dentro del IFE. Entre estas atribuciones cabe destacar las de:

- a) Instituir los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- b) Establecer los modelos de los formatos para realizar los trámites ante el IFE; y
- c) Coordinar y supervisar las acciones del IFE tendientes a proporcionar información al público.

³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003.

⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril del año 2003.

⁴¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del año 2003.

En la CNDH, la unidad de enlace corresponde a la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión⁴². El artículo 5o. de su Reglamento establece que tendrá las mismas facultades que las que establece la Ley, con las modalidades que dicte el propio Reglamento, las cuales son mínimas.

En el caso del Banco de México, las facultades de la unidad de enlace no se encuentran contempladas en su Reglamento de Acceso, sino en el artículo 31 *bis* del Reglamento Interior del Banco de México⁴³, las cuales igualmente corresponden a las establecidas por la Ley Federal de Transparencia, es decir, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso, así como de ser el vínculo entre la dependencia y la ciudadanía.

Ahora bien, respecto al Comité de Información, en el IFE y la CNDH su integración es muy similar al esquema previsto en el en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, conformado por el titular de la unidad de enlace, el titular del órgano de control interno y un funcionario designado por el titular de la dependencia, salvo en el caso del IFE en que la designación corresponde al Consejo General a propuesta de su presidente.

En cuanto a las funciones de los comités de información del IFE y la CNDH, en ambos casos son similares o equivalentes a las que establece el artículo 29 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el caso del IFE, las funciones del órgano colegiado se encuentran enlistadas en el artículo 13 de su Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información. El artículo 6º del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que el Comité tendrá las funciones a que se refiere el mencionado artículo 29 de la Ley Federal.

⁴² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Acceso a la Información en los Órganos Constitucionales Autónomos*, en “Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información”, op. cit., p. 213.

⁴³ Adicionado mediante reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 2002.

El Banco de México adoptó un esquema distinto pues su Comité de Información se integra por tres directores que son, respectivamente, el de Relaciones Externas, el de Coordinación de la Información y el de Disposiciones de Banca Central. Si bien los dos primeros funcionarios dependen directamente del gobernador del Banco, el tercero tiene la función de coordinación del Comité y voto de calidad. El Comité tiene un asesor permanente que es el Director de Sistemas del Banco⁴⁴. Su integración y atribuciones se encuentran previstas en los artículos 4o. y 31 del Reglamento Interior del Banco de México. En este caso las funciones del Comité son muy similares a las que establece el artículo 29 de la Ley para las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, con la diferencia de que en el Banco de México, se le encomienda a dicho cuerpo colegiado el establecer los criterios en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como los criterios en materia de organización de archivos.

En cuanto al procedimiento de acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos en estudio, el Reglamento de Transparencia de la CNDH establece que el procedimiento de acceso a la información que esté en posesión de la Comisión, se sustanciará conforme a lo establecido en el capítulo III del título segundo de la Ley, con las modalidades que establece dicho Reglamento.

En ese sentido, el procedimiento de acceso sustanciado ante la CNDH sigue las mismas instancias y términos que aplica para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el cual ya fue analizado en un apartado anterior.

Por su parte, en el caso del Banco de México, el procedimiento de acceso está regulado en los artículos 15 a 29 de su Reglamento de Transparencia. Las solicitudes de información se presentan ante la Unidad de Enlace, a través de los

⁴⁴ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Acceso a la Información en los Órganos Constitucionales Autónomos*, op. cit., p. 214.

formatos aprobados por el Comité de Información. Dichas solicitudes deben contener el nombre y domicilio del solicitante, una descripción clara de lo que se solicita, y de manera opcional, la modalidad en que se desea se le otorgue la información.

Si los datos proporcionados por el solicitante son erróneos o incompletos, la Unidad de Enlace podrá requerirle que dentro de los siguientes 10 días hábiles corrija los datos o proporcione más elementos. La respuesta a la solicitud deberá notificarse al interesado en un plazo no mayor de 20 días hábiles, y en dicha notificación deberá precisarse el costo y la modalidad en que será entregada la información. Los documentos serán entregados en el plazo de 10 días hábiles a partir de la fecha de notificación, una vez que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los costos correspondientes.

En el caso de que los documentos solicitados hayan sido clasificados como reservados o confidenciales por la Unidad Administrativa, se le remitirá al Comité de Información la solicitud, debiendo éste resolver si confirma o modifica la clasificación, negando el acceso a la información, o si revoca la clasificación, concediendo el acceso a la misma. En caso negativo, el Comité deberá fundar y motivar las razones de clasificación de la información.

Cuando la Unidad de Enlace no haya respondido en tiempo y forma una solicitud de información, la Gerencia de Normatividad del Banco le ordenará que entregue la información solicitada en un plazo que no exceda los 10 días hábiles, debiendo cubrir todos los costos generados por la reproducción del material, a menos que la Gerencia determine que la información solicitada es reservada o confidencial.

Asimismo, las unidades administrativas podrán entregar a la Unidad de Enlace documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre que se puedan eliminar las partes o secciones clasificadas

como tales. En dichos supuestos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas tal y como lo establece la Ley.

En el caso del IFE, el procedimiento de acceso se encuentra regulado en los artículos 18 al 23 de su Reglamento de Transparencia. De igual forma toda persona por sí misma o por su representante legal, puede presentar ante la unidad de enlace, por escrito, una solicitud de acceso a la información, la cual deberá contener los elementos que señala el artículo 18 del Reglamento del IFE.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar la información o son erróneos, la unidad de enlace puede requerir, por una vez y dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que se indiquen otros elementos o se corrijan los datos. La respuesta a la solicitud de acceso a la información se notifica en no más de 15 días hábiles, contados desde su presentación. Una vez acreditado el pago, la información debe entregarse dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Si la información se encuentra como reservada o confidencial, el titular del órgano en que se encuentra la información requerida debe remitir de inmediato al Comité de Información, con copia a la unidad de enlace, la solicitud y un oficio que funde y motive dicha clasificación para que resuelva si confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o si revoca la clasificación y concede el acceso.

La falta de respuesta a una solicitud de acceso se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que el IFE quedará obligado a darle acceso a la información en un periodo no mayor de 10 días hábiles, salvo que el IFE tenga clasificada la información en cuestión como reservada o confidencial.

Luego de revisar el procedimiento de acceso de los sujetos en análisis y haciéndolo extensivo a los demás órganos autónomos, podemos decir que no

encontramos ninguna novedad significativa respecto a lo propuesto por la Ley, esto en virtud de que en su gran mayoría dichos órganos se limitaron a reproducir, con ligeras variantes, lo contenido en la esta última.

Aunque desde muchos puntos de vista nuestra Ley Federal de Transparencia es una norma modélica, es decir, que está a la vanguardia con las tendencias de transparencia en el mundo, no podemos decir que lo señalado en el párrafo anterior es del todo conveniente, ya que se dejó de adaptar las disposiciones de dicha Ley a las especificaciones de cada uno de los sujetos obligados, esto en detrimento de un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública.

En ese sentido y bajo el contexto de la disparidad entre las legislaciones en materia de transparencia expedidas por los tres niveles de gobierno y a efecto de contrarrestar la diversificación de mecanismos de protección del mismo derecho, algunos tratadistas como Miguel Carbonell y Sergio López Ayllón, entre otros, han analizado, no solo la pertinencia, sino la necesidad de constitucionalizar los estándares mínimos del derecho de acceso a la información.

La escueta mención del artículo 6o. constitucional permite hablar de un derecho en buena medida “indeterminado”, aunque no indeterminable. Lo que sucede es que la brevedad del enunciado del artículo 6o. puede dar lugar a muchas dudas e incertidumbres. (...) Por otro lado, la parquedad de la regulación constitucional vigente tampoco permite un juicio certero acerca de su desarrollo legislativo. Es decir, ¿con qué base podemos decidir si la regulación sobre la materia, tanto federal como local, se ajusta a lo dispuesto a la Constitución? (...).⁴⁵

⁴⁵ CARBONELL, Miguel, *El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental*, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coord.), “*Democracia, Transparencia y Constitución*” México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006, pp. 15-16 y 18.

Al respecto, sin dejar a un lado la idea de que en la Constitución sólo debe estar lo indispensable, es decir, lo fundamental, consideró que en tanto el derecho de acceso a la información pública tutela el derecho fundamental del ciudadano a conocer le gestión de los funcionarios públicos, es un pilar de la democracia, dado que sin información no puede darse un Estado basado en lo público, por consiguiente es necesario contar con un adecuado marco de referencia dentro de nuestra Constitución que oriente normativamente su legislación, ejercicio y tutela.

Además de ser, desde el punto de vista jurídico, necesaria la consagración del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental en nuestra Carta Magna, existe otra razón importante para buscar consagrar este derecho en nuestra Constitución, la cual obedece a cuestiones eminentemente políticas, tal y como lo refiere el Dr. Salvador O. Nava Gomar⁴⁶, director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur, al señalar que:

“El derecho de acceso a la información y, en consecuencia, la transparencia peligran con cada cambio de gobierno, legislatura o titularidad de órganos, ya sean estatales o federales. La Constitución debe cumplir con su cometido y garantizar el mínimo –contenido esencial- de éste, como de cualquier otro derecho.”

En ese sentido la permanencia y vigencia positiva del derecho de acceso a la información pública debe ser asegurada y protegida de la manera más eficaz posible, por lo que dicha prerrogativa debe consagrarse en la Ley Suprema dado que solo la rigidez constitucional permite resguardar los derechos fundamentales de aquellos intereses de camarillas o grupos de funcionarios que buscando eliminar obstáculos al ejercicio abusivo del poder, atenten contra esta prerrogativa fundamental fijándole límites que menoscaben su ejercicio.

⁴⁶ NAVA, Salvador, *El Derecho de Acceso a la Información en el Estado Mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización*, en LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coord.), *“Democracia, Transparencia y Constitución”* México, *op. cit.*, p. 47.

En conclusión, la consagración de los principios mínimos indispensables del derecho de acceso a la información pública en nuestra Carta Magna, permitirá a cada institución del Estado, tanto a nivel Federal como de las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información.

Incorporación del Derecho de Acceso a la Información Pública al artículo 6º Constitucional.

Antes de dar por terminado el presente capítulo y entrar al estudio de los medios de protección del derecho público subjetivo de tener acceso a la información pública en poder de los órganos gubernamentales, es necesario hablar respecto al proceso de reforma al artículo 6o. constitucional, recientemente concluido con éxito, por el cual se reconoce el mencionado derecho en la Ley Fundamental y se consagra como una garantía de los individuos frente al Estado mexicano.

Como hemos venido reiterando a lo largo del presente trabajo, históricamente, desde su incorporación en 1977, se ha tenido como fundamento constitucional del derecho de acceso a la información gubernamental la parte final del primer párrafo del artículo 6o. constitucional que establece: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*; sin embargo, con la reforma mencionada, se garantizará expresamente el ejercicio del mencionado derecho como una garantía individual.

En efecto, el tema central de este proyecto de tesis, como su propio título lo indica, es sostener y justificar la vigencia de la mencionada prerrogativa como una garantía individual derivada de la consagración del derecho a la información en el artículo 6o. constitucional, dado que al iniciar el presente trabajo, el criterio

respecto a la naturaleza jurídica del derecho a la información no era uniforme tanto en la doctrina, en la jurisprudencia y en la legislación.

Sin embargo, hoy en día, podemos decir que dicha interpretación es una cuestión indiscutible, toda vez que, dada la trascendencia del tema para la democracia en México, se ha gestado un segundo impulso para consolidar los principios y bases del derecho de acceso a la información pública gubernamental en nuestra Ley Fundamental, a fin de establecer un piso mínimo que sirva de guía constitucional para la construcción y el ejercicio del derecho exigible para todos los niveles de gobierno.

En efecto, con la reforma se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

“Artículo 6o. ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se

sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Transitorios

Primero. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Segundo. *La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.*

Tercero. *La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.”*

A modo de antecedentes del mencionado proceso de reforma al artículo 6o. de la Constitución Política, referiré algunos acontecimientos que precedieron a la presentación de la iniciativa.

Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital del Estado de Jalisco, los Gobernadores de tres entidades federativas⁴⁷, firmaron el 22 de noviembre de 2005 un documento conocido como la “Declaración de Guadalajara” en el cual se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República. Los mandatarios firmantes de la Declaración asumieron el compromiso de difundir la propuesta y promover su adopción entre sus homólogos de otras entidades federativas.

Meses después, en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local celebrado en el Estado de Chihuahua, el 10 de noviembre de 2006, se hizo público el documento conocido como la “Iniciativa de Chihuahua”, en la cual, esta vez participaron cinco mandatarios estatales⁴⁸. De dicho documento, cabe destacar lo siguiente:

...“Los Gobernadores que suscribimos esta iniciativa consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo, un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decena de versiones para su ejercicio. Precisamente porque está en la base de nuestra convivencia democrática, es necesario construir un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país”...

⁴⁷ Amalia García Medina del Estado de Zacatecas, Luis Armando Femat del Estado de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas del Estado de Chihuahua.

⁴⁸ El documento fue firmado por los tres Gobernadores señalados en la nota anterior, y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas.

...“La iniciativa que sometemos a la consideración de las soberanías estatales y por su vía, al Constituyente Permanente, busca recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en la materia y permiten a cada estado, a la administración pública federal, a los otros Poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos y a las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información”...”

La idea original, expresada por los Gobernadores, es que la iniciativa fuera presentada en las legislaturas locales de cada entidad participante, para después presentarla ante el Congreso de la Unión. No obstante, a propuesta algunos Diputados Federales⁴⁹ presentes en el Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local, se propuso organizar una reunión de trabajo de los Gobernadores firmantes con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, con el fin de exponer directamente a sus integrantes el contenido de la iniciativa. El 13 de diciembre de 2006, el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza terrazas, en nombre de sus homólogos firmantes, presentó el documento denominado “Iniciativa de Chihuahua” ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados. En respuesta a dicha intervención, el Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, Diputado Emilio Gamboa Patrón, se comprometió a presentar la Iniciativa ante el Pleno de la Cámara como una propuesta plural de los integrantes de la Junta.

En cumplimiento al mencionado compromiso, el 19 de de diciembre de 2006, los integrantes de la Junta de Coordinación Política presentaron en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al artículo 6o.

⁴⁹ Los Diputados presentes eran Arnoldo Ochoa González del PRI, Luis Gustavo Parra Noriega del Pan y Aída Marina Arvizu del Partido Alternativa.

constitucional, tomándose en la misma el acuerdo de enviarla a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictaminación.

El siete de febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República. El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial⁵⁰ para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la “Iniciativa Chihuahua”.

El seis de marzo de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, el Dictamen con proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracción al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De las participaciones que tuvieron algunos Diputados para fundamentar el Dictamen, es importante denotar algunos comentarios

De la participación del Diputado Benjamín Ernesto González Roaro, de la Comisión de la Función Pública, cabe destacar:

“En este dictamen se avanzó en las partes sustantivas, separar con claridad que la adición del artículo 6o. constitucional se refiere al derecho de acceso a la información pública y no al derecho a la información que comprende otros derechos, más habida cuenta que aquí es una vertiente de éste y no un sinónimo, privilegiar el principio de máxima publicidad para efectos de interpretación, establecer que la información en posesión de los Poderes federales, estatales, organismos autónomos, ayuntamientos y

⁵⁰ La comisión de redacción estuvo compuesta por los Diputados César Camacho Quiroz del PRI, Gustavo Parra Noriega del PAN y Victorio Montalvo Rojas del PRD.

cualquier otra entidad federal, estatal o municipal, es pública; salvo las excepciones mismas previstas en la ley.⁵¹

Bajo el mismo orden de ideas, el Diputado Manuel Cárdenas Fonseca señaló: ...*“la iniciativa que ahora se dictamina desarrolla una de las vertientes del derecho a la información, en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental”*...⁵²

Por su parte, el Diputado Silvano Garay Ulloa, del Partido del Trabajo, entre otras cosas, señaló:

...“Nuestro grupo parlamentario siempre se ha pronunciado por la apertura a la información pública con que cuenta el gobierno ya que en la medida en que la ciudadanía cuente con esa información estará en aptitud de protestarla y de fungir como una auténtica y efectiva contraloría social”... “Aquí es necesario destacar la eficiencia del término usado: la información está en posesión de la autoridad no en propiedad; luego entonces, como la información pública no es propiedad de la autoridad, ésta no puede utilizarla a su arbitrio; antes al contrario, está obligada a ponerla a disposición del particular que la requiera.”...⁵³

Asimismo, de la intervención del Diputado César Camacho Quiroz, del Partido Revolucionario Institucional, cabe señalar:

...“Por momentos pareciera olvidarse que en la democracia el poder público se instituye para servir a la comunidad y el gobernante al gobernado. La relación entre ambos debe ser edificante. Al mandante detenérsele al tanto de los asuntos que le atañen y le preocupan,

⁵¹ Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el 06 de marzo de 2007, disponible en el portal: www.camaradediputados.gob.mx

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

explicándole cómo se ha cumplido con la confianza que depositó”...“La pluralidad política que desató este trabajo legislativo muestra claramente que el asunto es de la mayor importancia para México, precepto constitucional que amplía las garantías individuales de los mexicanos, pues establece con claridad el derecho de acceso a la información pública y la obligación del Estado de proteger la vida privada así como los datos personales”...⁵⁴

De la participación del Diputado Victorio Rubén Montalvo Rojas, del Partido de la Revolución Democrática, de destacan sus palabras en relación a:

...“La estructura de la presente reforma está pensada de la siguiente manera: Subraya las instancias estatales y los niveles de gobierno obligados a cumplir con los preceptos de la Constitución que hoy pretendemos reformar. Que se escuche bien el amplísimo alcance de esta disposición. Toda autoridad, toda entidad, todo órgano y todo organismo en cualquier nivel de gobierno debe regirse por los preceptos generales.”...⁵⁵

Por último, en su intervención, el Diputado Luis Gustavo Parra Noriega, del Partido Acción Nacional, indicó, entre otras cosas, que:

...“Celebramos también que el acceso a la información sea un valor que está por encima de los intereses particulares, de instituciones, de funcionarios y que el acceso es un bien público y por lo tanto cuenta con una tutela privilegiada en nuestra arquitectura constitucional”...⁵⁶

El Dictamen fue aprobado por unanimidad de votos en el Cámara de origen y pasó al Senado para sus efectos constitucionales.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

En efecto, en la sesión ordinaria del 24 de abril del año en curso, se sometió a discusión el Decreto ante el Pleno del Senado, de lo cual cabe destacar las siguientes participaciones:

De la intervención del Senador Pedro Joaquín Coldwell, del Partido Revolucionario Institucional, cabe citar:

...“Tenemos ante nosotros una minuta de decreto que obliga a todos los órganos del Estado a transparentar su información elevándolo al rango de garantía individual, que consagra el principio de máxima publicidad; que salvaguarda mediante mecanismos jurisdiccionales de control constitucional el derecho de todos los mexicanos para acceder gratuitamente a la información pública; que protege el derecho a la privacidad; que obliga a instaurar órganos especializados e imparciales y con autonomía operativa de gestión y decisión como garantes de los derechos de las personas; que compromete a las legislaturas de los estados para que revisen y modifiquen su legislación en la materia, evitando el obstruccionismo, el burocratismo y la simulación, y que además permitirá la instalación de mecanismos electrónicos para que los mexicanos accedan de manera expedita a la información de los órganos del Estado Nacional. ...”⁵⁷

De la participación del Senador Pablo Gómez Álvarez, del Partido de la Revolución Democrática, cabe destacar lo siguiente:

...“Yo diría que el avance en materia de información gubernamental y en general de información de las entidades públicas, no debe ser el punto final del tema; sino que debe ser momento para llamar la atención al país de

⁵⁷ Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Senadores celebrada el 24 de abril de 2007, disponible en el portal: www.senado.gob.mx

que en materia de información es mucho más lo que queda pendiente que lo que se ha hecho.” ...⁵⁸

Por último, de las palabras pronunciadas por el Senador Ramón Muñoz Gutiérrez, del Partido Acción Nacional, cabe mencionar:

...“Es por ello que el perfeccionamiento del sistema democrático trasciende la libre manifestación de las ideas y de la crítica, incorporando la obligación del Estado a informar con toda precisión del uso que le da a los recursos públicos y del poder que la sociedad le ha conferido, generando una espiral virtuosa de libertad y rendición de cuentas que impidan el abuso de este enorme poder.”⁵⁹ ...

El Decreto de reforma al artículo 6o. constitucional fue aprobado en el Senado por unanimidad de 108 votos, por lo que paso a los Congresos estatales para sus efectos constitucionales.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión recabo la votación de las legislaturas locales que aprobaron la adición constitucional conformadas por 22 Estados de la República⁶⁰, con lo cual se configuró la mayoría que establece el artículo 135 constitucional, declarándola aprobada el día 13 de junio de 2007. En consecuencia, remitió el decreto correspondiente al Ejecutivo federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, misma que tuvo verificativo el día el día 20 de julio del mismo año.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Los Congresos estatales que han aprobado la reforma en orden cronológico del más antiguo al más reciente, son los correspondientes a: Tamaulipas, Coahuila, Morelos, Quintana Roo, Nayarit, Aguascalientes, Colima, Zacatecas Chihuahua, Querétaro, Baja California Sur, Durango, Chiapas, Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí, Estado de México, Puebla, Sinaloa, Sonora, Jalisco e Hidalgo. Información extraída del informe elaborado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, disponible en: <http://www.ifai.org.mx/informe/Art6.html>

Por primera vez la Constitución menciona expresamente al “derecho de acceso a la información”, que es una especie del genérico derecho a la información. De esta forma se incorpora un nuevo derecho fundamental a nuestro sistema constitucional. Tal y como se encuentra redactado el encabezado del nuevo párrafo, puede decirse que sus siete fracciones desarrollan el “mínimo” que debe desarrollar cualquier regulación legislativa, práctica administrativa o política pública en materia de transparencia; en otras palabras, “las bases y principios” que enumera el segundo párrafo son susceptibles de ensancharse tanto como sea posible por parte de las autoridades competentes.⁶¹

La fracción I contiene tres cuestiones importantes: la primera es la definición de las autoridades obligadas por el derecho de acceso, la cual pretendió comprender sin mayor complejidad todo el universo de los sujetos públicos obligados, incluyendo todas las modalidades de organización administrativa del Estado en los tres niveles de gobierno; la segunda se refiere a la información que se considere como reservada, la cual constituye la excepción y se encuentra sujeta a una temporalidad, así como también estar establecidas con precisión en la legislación secundaria; y la tercera consagra el principio de máxima publicidad, el cual rige como regla general e implica un principio de interpretación y aplicación de la norma en el sentido de considerar en forma restrictiva y limitada las excepciones, y en caso de duda respecto a su alcance optar por la publicidad de la información.

En la fracción II del párrafo adicionado se establece la protección que el legislador le debe dar a la vida privada y a los datos personales. Lo anterior se traduce en un mandato al legislador para que se al ley la que proteja esos bienes jurídicos.

⁶¹ CARBONELL, Miguel, “*Régimen Constitucional de la Transparencia*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007, p. 8.

La fracción III contiene dos cuestiones relevantes que son: en primer lugar prohíbe la exigencia de justificar algún interés o la utilización que se le dará a cierta información; la segunda se refiere a la gratuidad en el acceso a la información pública y a los datos personales, así como en la rectificación de éstos.

La fracción IV del nuevo segundo párrafo del artículo sexto constitucional se refiere a la existencia de mecanismos de acceso a la información y procedimientos expeditos de revisión. Se trata en términos generales, de la infraestructura institucional que permitan a cualquier persona realizar y obtener de manera ágil el acceso a la información, a sus datos personales o la rectificación de estos últimos.

El mandato de que los procedimientos de acceso y de revisión sean expeditos puede equipararse, según nos refiere el Doctor Miguel Carbonell⁶², como el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, es decir, que el derecho a que los órganos competentes resuelvan los asuntos que se les planteen dentro de los plazos que establezca la ley. Asimismo el legislador no es libre de configurar plazos excesivos, sino que como lo ha señalado la jurisprudencia del Pleno de nuestro máximo Tribunal⁶³, debe tomar en cuenta que la Constitución ordena en la garantía prevista en su artículo 17, que la justicia se administre de forma expedita, lo cual puede ser tomado en cuenta por analogía a la materia de acceso a la información. La segunda frase de esta fracción se refiere a las cualidades que deberán reunir los órganos y organismos que conozcan de los procedimientos de revisión, los cuales deberán ser: especializados, es decir, que solo tendrá competencia en la materia; imparciales, lo significa que sus decisiones serán objetivas y sin sujeción a ningún tipo de interés o mandato tanto externo como internos; así mismo deberán gozar de autonomía operativa, de gestión y decisión,

⁶² CARBONELL, Miguel, “*Régimen Constitucional de la Transparencia*”, op. cit., p. 44.

⁶³ El citado criterio puede verse en la jurisprudencia JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS Y REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, septiembre de 2001, Pleno, P./J. 113/2001. p. 5.

lo cual implica que los órganos garantes en materia de transparencia deben poder desarrollar sus funciones sin guardar relaciones de subordinación jerárquica con ningún órgano administrativo⁶⁴.

Sin duda el efectivo y expedito acceso a la información depende en gran medida de contar con sistema de archivos públicos moderno y funcional, por lo que resulta de gran importancia que se haya incluido en la fracción V, la obligación de los sujetos obligados a preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, así como el de publicar en medios electrónicos la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos, lo cual puede servir como un importante instrumento de rendición de cuentas, ya que el desempeño de cualquier autoridad puede ser puesto en evidencia a la luz de los indicadores.

Por su parte la fracción VI del segundo párrafo deja en claro que la información relativa a los recursos públicos, ya sean económicos o de cualquier otra especie, entregados por el Estado a particulares también se encuentra sujeta al escrutinio público. En sentido estricto lo que impone esta fracción es ordenarle al legislador que detalle la forma o manera en que se podrá tener acceso a tal información⁶⁵.

La fracción VII establece que la inobservancia a las disposiciones contenidas en las leyes en la materia, será sancionada en los términos que dispongan los ordenamientos correspondientes. Por ello, esta iniciativa propone que las legislaciones federal y estatales, regulen y definan las conductas de los servidores públicos que ameriten sanción, tal como el ocultamiento o la negativa dolosa de la información gubernamental, o bien, dar a conocer datos personales a persona distinta de su titular. La iniciativa quiere evitar la generalización de leyes

⁶⁴ Cfr. CARBONELL, Miguel, “*Régimen Constitucional de la Transparencia*”, op. cit., p. 49.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 59.

imperfectas cuyo incumplimiento no tiene consecuencias⁶⁶, ya que una norma cuya violación no sea sancionable vera sensiblemente disminuido su potencial coactivo, en la medida en que sus destinatarios podrán o no tomar en serio el mandato que contenga⁶⁷.

Por último, la reforma contiene tres artículos transitorios, el primero de los cuales señala que el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por su parte el segundo artículo transitorio establece un plazo de un año para que la Federación y las entidades federativas expidan nuevas leyes o reformen las existentes para adecuarlas al nuevo texto constitucional. El artículo tercero se refiere a la obligación de todos los niveles de gobierno para que cuenten con sistemas electrónicos (remotos) para el acceso a la información. Dicha obligación se extiende a todos los municipios que tengan más de 70 mil habitantes y a todas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo cual deberá ocurrir dentro de la temporalidad de dos años siguientes.

⁶⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁷ Cfr. CARBONELL, Miguel, “*Régimen Constitucional de la Transparencia*”, op. cit., p. 60.

CAPITULO V

Medios de Defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública.

A efecto de asegurar que las actividades y las decisiones de los órganos del poder público se ajusten a la legalidad, surge la necesidad de instituir controles en el ejercicio del poder, tanto internos como externos. Los controles jurídicos son mecanismos de tipo adjetivo a través de los cuales se busca tutelar la legalidad de los actos de autoridad.

La doctrina define la palabra “*control*” como la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.¹

Aunque existen diversos tipos de controles a los que se encuentra sujeta la gestión de los servidores públicos, en este apartado nos referiremos concretamente a los medios de impugnación previstos por el ordenamiento legal para otorgar al ciudadano la posibilidad de combatir las determinaciones de la autoridad contrarias al orden jurídico.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información pública, los particulares cuentan con la posibilidad de impugnar una resolución ilegal en sede administrativa, mediante un recurso de revisión, o bien ante los órganos jurisdiccionales competentes, mediante el juicio de amparo, como medio genérico de defensa de las garantías individuales.

¹ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “*Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, pp. 22-23.

A continuación analizaremos estos medios de defensa con los que cuenta el particular para combatir las determinaciones de la autoridad que transgreden o vulneran su derecho de acceso a la información pública de acuerdo a la normatividad vigente.

1. Recursos en el Poder Ejecutivo.

La Administración Pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Bajo este concepto de legalidad, los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo.²

Cualquier actuación ilegal de la Administración Pública que ocasione al particular un agravio debe ser corregida, es por ello que en la legislación administrativa encontramos medios de control que permiten atacar ese tipo de actos y restablecer orden jurídico.

En efecto, por control administrativo se entiende la función realizada por órganos formal y materialmente administrativos, que consiste en el uso de los medios jurídicos para anular o rectificar la gestión pública ilegal o ineficaz, a través de medios técnicos denominados “recursos administrativos”, que son un medio por el que se determina la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, el cual se da en propio ámbito del Poder Ejecutivo.³

² Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo (Segundo Curso)*”, 21ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 273.

³ Cfr. MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “*Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública*”, op. cit., 27-28.

En nuestra legislación el particular lesionado en su interés legítimo, al utilizar los recursos administrativos, cuenta con la garantía de impugnar los actos ilegales de la Administración, sin perjuicio de la obligación correlativa de los órganos administrativos de mantener el principio de legalidad por medio de la revisión de oficio.⁴

El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.⁵

En el caso del derecho de acceso a la información pública en poder del Ejecutivo Federal, la Ley Federal de Transparencia, en su capítulo IV “Del procedimiento ante el Instituto”, establece el procedimiento de substanciación del recurso de revisión, el cual tiene como objeto revocar, modificar o confirmar, los acuerdos de los Comités de Información de las dependencias o entidades, que hayan negado el acceso a la información.

De acuerdo al artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia, 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 Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

⁴ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo (Segundo Curso)*”, op. cit., p. 273.

⁵ *Ibidem*, p. 727.

Asimismo, de conformidad con el artículo 50 de la citada Ley, el recurso de revisión también procederá cuando:

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

Para el caso del Poder Ejecutivo Federal, la Ley Federal de Transparencia estableció la creación de un organismo especializado con autonomía de operación, presupuestaria y de decisión: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El decreto de creación⁶ de este organismo lo constituyó como un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilio en la ciudad de México. El Pleno del IFAI está integrado por cinco comisionados nombrados por el Presidente de la República, pudiendo la Cámara de Senadores objetar dicho nombramiento.

El IFAI es la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia por lo que respecta al Poder Ejecutivo Federal. Dentro de sus funciones se encuentra la de conocer y resolver los recursos de revisión y de reconsideración interpuestos por los solicitantes, además de algunas otras de promoción y vigilancia.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 2002.

Una cuestión favorable para el particular es que en la sustanciación del recurso de revisión, el Instituto esta obligado a aplicar la suplencia de la queja a favor del recurrente. Al respecto, el artículo 89 del Reglamento de Ley en estudio establece que a través del Comisionado ponente se subsanaran las deficiencias de derecho que correspondan sin cambiar los hechos expuestos en los mismos.

En cuanto al trámite que se sigue, la Ley de la materia establece que interpuesto el recurso⁷, el Presidente del Instituto lo turnará al Comisionado ponente, quién deberá integrar el expediente y correrá traslado al Comité que emitió la resolución impugnada a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga⁸. De cualquier forma el Comisionado ponente deberá presentar, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la interposición del recurso, un proyecto de resolución al Pleno del Instituto, quien deberá resolver, en definitiva, dentro de los 20 días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución. Asimismo el Pleno podrá ampliar dichos plazos hasta por un periodo igual cuando haya alguna causa que lo justifique (artículo 55). Cabe señalar que ningún ordenamiento aplicable establece que deberá entenderse por causa justificada para la ampliación de plazo legal de trámite del recurso, por lo que tal queda como una facultad discrecional de la autoridad, quien puede extender el plazo para resolver hasta cien días hábiles, es decir, cerca de cinco meses, lo cual, en caso de darse, entorpecería seriamente el ejercicio del derecho en estudio, máxime que a ese tiempo hay que sumarle el plazo de hasta 40 días hábiles que tarda la dependencia o entidad en contestarle al solicitante, eso sin contar el periodo que tarde la dependencia y entidad en dar cumplimiento a la resolución del recurso, si es que esta revoca o

⁷ El escrito de interposición del recurso de revisión deberá reunir los requisitos que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁸ El artículo 88 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que se correrá traslado al Comité de Información para que en un plazo de siete días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga.

modifica la negativa y otorga el acceso a la información requerida por el particular.

Bajo esta óptica, el trámite de la solicitud aunado al del recurso ante el IFAI, puede no ser un procedimiento tan ágil para el particular, quien dado el caso pudiere tener que esperar todo ese tiempo para obtener el acceso a cierta información, lo cual implica un gran vacío en la Ley Federal de Transparencia que debe ser colmado por el legislador estableciendo supuestos concretos en los cuales sería procedente la ampliación de los plazos de trámite para una solicitud y recurso de revisión.

Asimismo, en el trámite del recurso, el Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes, quienes además podrán ofrecer toda clase de pruebas excepto la confesional de la autoridad, sin que esta prohibición incluya la petición de informes sobre hechos que consten en los expedientes o documentos.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia, las resoluciones del IFAI podrán ir en tres distintos sentidos, ya sea desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo; confirmar la decisión del Comité de Información⁹ cuya resolución fue impugnada, o bien revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que: (i) permitirá al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, (ii) que reclasifique la información o bien, (iii) que modifique tales datos. Asimismo, en este último supuesto, el referido artículo establece que la resolución deberá establecer los plazos para su cumplimiento y procedimiento para asegurar su ejecución.

⁹ Se refiere a los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el artículo 29 de esta Ley Federal de Transparencia o el titular de las referidas en el artículo 31 de dicho ordenamiento, tal y como quedó señalado en el capítulo anterior.

Para el caso de que una solicitud de información en la que el Instituto determine, vía recurso de revisión, confirmar la resolución del Comité de Información que niega el acceso público a la información, la Ley Federal de Transparencia, prevé el recurso de reconsideración, el cual podrá invocar el recurrente ante el mismo IFAI una vez transcurrido un año de confirmada la clasificación de reservada o confidencial, para que en un plazo de 60 días se determine si subsisten las causas que dieron origen a la clasificación, o de lo contrario, se proceda a una desclasificación.

Respecto a los plazos de cumplimiento, en términos del artículo 56 de la Ley, pareciere que el IFAI puede discrecionalmente establecer el plazo de cumplimiento a sus resoluciones, sin embargo, el artículo 91 del Reglamento de la Ley, establece que dichas resoluciones deberán ser implementadas por las dependencias o entidades en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Dado lo establecido en las dos disposiciones mencionadas, una de mayor jerarquía que la otra, tenemos que las dependencias y entidades contarán con el plazo establecido en el referido Reglamento para cumplimentar una resolución del Instituto, a menos que este último, tomando en consideración las circunstancias especiales del caso concreto, señale en la misma algún otro plazo distinto para su cumplimiento.

Como ya ha sido mencionado, las respuestas de las solicitudes de acceso deberán ser notificadas al interesado en el plazo de ley, sin embargo para el caso de no ser así, la Ley Federal de Transparencia establece que la solicitud se entenderá presuntamente resuelta en sentido positivo, en cuyo caso el particular podrá solicitar la intervención del Instituto a efecto de que verifique la falta de respuesta y ordene la entrega de la información. En todo caso el Instituto dará vista a la dependencia o entidad durante el término de cinco días hábiles a efecto de que compruebe si ha dado respuesta en tiempo y forma al solicitante o bien, si considera que se trata de información reservada o

confidencial, remitir al instituto un informe en el que funde y motive su clasificación. En estos supuestos el IFAI conocerá del asunto y resolverá en el término de 20 días hábiles. Habiendo resuelto el IFAI en sentido favorable al particular o bien cuando la dependencia al contestar la vista convalide su acto otorgando el acceso a la información, el Instituto ordenara la entrega de la información materia de la solicitud dentro de un periodo no mayor de 10 días hábiles.

Por otro lado tenemos la cuestión de las facultades con que el IFAI cuenta para resolver las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración Pública Federal en materia de acceso a la información y los medios con los que cuenta dicho organismo para lograr el cumplimiento de sus fallos.

La autonomía del Instituto se basa en el principio de autoridad administrativa, a través del cual el IFAI funciona como un tribunal administrativo, sin que su naturaleza jurídica permita afirmar eso, en el sentido de que no está subordinado a autoridad alguna y que adopta sus decisiones con plena independencia, además de contar con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones (artículo 34). Esta autonomía se refuerza con dos atribuciones de vital importancia: primero, el Instituto tendrá acceso, en todo momento, a la información reservada o confidencial del Ejecutivo federal para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso (artículo 17). Segundo, las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades, aunque los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 59).¹⁰

¹⁰ BALTAZAR MACÍAS Atzimba y GUERRERO AMPARAN Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, op. cit., p. 47.

En ese sentido, la Ley Federal de Transparencia faculta al Instituto a determinar, vía recurso de revisión, la disponibilidad de la información requerida por un particular frente a cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, para lo cual cuenta con plena autonomía y con la especialización necesaria que requiere la complejidad de la materia. Lo anterior queda demostrado en gran parte por la imparcialidad exhibida en sus acciones y en sus resoluciones, en las que además, por regla general, a favorecido el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

En efecto, de conformidad con un estudio acerca de la calidad jurídica de las resoluciones del IFAI elaborado por LIMAC, A.C., se determinó que de las resoluciones del Instituto que resolvieron el fondo del asunto, el 76% concedió el acceso a la información en poder de las dependencias o entidades, lo que es un buen indicativo del papel que juega el Instituto como garante del derecho de acceso a la información pública.¹¹

En este sentido, la revisión por parte del IFAI cumple una doble función, por una parte, aquella de darle al solicitante que considere que no ha sido atendido su derecho de acceso a la información, la oportunidad de tener certeza de que, a través de una instancia especializada, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, serán revisadas las determinaciones de las dependencias y entidades mediante las que se haya negado el acceso a la información.¹²

Como segunda función está el que la administración pública federal, como parte orgánica de los Poderes de la Unión, pueda corregir sus errores, si los hubiere, en la clasificación de la información conforme a las excepciones

¹¹ El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones, Libertad de Información México, A.C., México, 2005, p. 33, consultable en www.limac.org.mx

¹² Cfr. ORNELAS NÚÑEZ, Lina, “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo”, en *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, op. cit., p. 109.

previstas por la Ley Federal de Transparencia, antes de que el Poder Judicial de la Federación pueda conocer sobre la materia.¹³

El Instituto tiene facultades cuasi-jurisdiccionales para resolver las negativas de acceso a la información, sin embargo, no obstante que en caso de que la resolución del recurso sea favorable al particular y dicha resolución sea definitiva para las dependencias o entidades, el Instituto no tiene facultades para hacer cumplir su fallo, ya que una vez que se ha pronunciado al respecto, sus facultades se limitan a verificar, a través de su Dirección General de Coordinación de Vigilancia de la Administración Pública Federal¹⁴, que las dependencias y entidades cumplan con las resoluciones emitidas vía recursos de revisión y reconsideración, que hayan sido promovidos por los agraviados ante dicho Instituto.

Como lo establece el artículo 92 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir una resolución o instrucción, el Instituto podrá:

- I. Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención;
- II. Recurrir al superior jerárquico del titular de la unidad administrativa de que se trate, para su inmediata intervención, o
- III. Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.

Es decir, que ante un incumplimiento por parte de la Administración Pública Federal, el Instituto agota su competencia turnando el asunto ante el Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad, el cual iniciara las

¹³ Idem.

¹⁴ Artículo 31, fracción V del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de mayo de 2007.

investigaciones conducentes para determinar la presunta responsabilidad de los servidores públicos involucrados, para que en caso de existir elementos de convección suficientes, se turne el expediente a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública¹⁵, con el fin de que se instrumente el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sin embargo ante este panorama puede ocurrir que el IFAI de vista al Órgano Interno de Control a efecto de que se sancione administrativamente al funcionario y que, a pesar de ello, la información siga sin llegar al público, dado que no obstante las previsiones del legislador para crear un organismo con la autonomía legal suficiente para resolver las controversias que se susciten respecto a la negativa de acceso, tenemos que para cumplimentar sus fallos, el IFAI depende en gran medida de una Secretaría de Estado cuyo grado de independencia es inferior dado que forma parte de la Administración Pública Centralizada, y como tal se encuentra subordinada jerárquicamente al Ejecutivo Federal.

Bajo este esquema, tenemos dos factores que puede influir negativamente para lograr el cumplimiento de los fallos del Instituto. El primero de estos factores lo constituye la cultura de la secrecía que impera como un principio tradicional de la burocracia, por el cual se inclinan muchos servidores públicos que consideran que el conocimiento de la información que obra en los archivos de las dependencias o entidades solo les compete a estas y que es su deber impedir a como de lugar su difusión, lo cual rompe completamente con el concepto de servicio público.

¹⁵ Su competencia se encuentra establecida en la fracción III del artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de diciembre de 2003.

Asimismo, otro factor que provoca la resistencia a acatar los criterios que se pronuncian por la publicidad de la información, lo es el interés personal que tienen algunos funcionarios públicos en ocultar información que pudiere revelar prácticas ilegales o de corrupción, ya sea que hayan tenido participación en las mismas y busquen encubrirse, o bien incluso por tener la falsa creencia de que es su deber resguardar la imagen de una institución cuando en realidad no es la institución la que sería ventilada, sino lo serían los individuos que apartaron su conducta de la legalidad.

En este contexto tenemos que el arma más importante con la que cuenta el Instituto es la coacción moral que se revela a través de la difusión pública de la persistencia de los servidores públicos a no difundir la información, lo cual, aunque en ocasiones es suficiente para lograr el acatamiento de sus fallos, no constituye un medio jurídico que aporte la certeza y seguridad jurídica necesaria para garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

De tal manera que ante la falta de medios con que cuenta legalmente el IFAI para hacer cumplir sus fallos, algunas dependencias de la Administración Pública Federal han optado en ciertos casos, por dejar de cumplir deliberadamente con las resoluciones pronunciadas por aquel, en las cuales se revocó la negativa de acceso y se ordenó la entrega de la información. En efecto, con motivo de la interposición de una solicitud de información por parte de un servidor, a la cual recayó dentro del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) el número de folio 0673800059107, el IFAI reveló que al 30 de abril de 2007, se habían denunciado ante los Órganos Internos de Control, 23 casos de incumplimiento a las resoluciones pronunciadas por dicho Instituto, de entre los cuales destaca la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Como se puede apreciar, la actitud asumida por los funcionarios responsables en los casos mencionados, compromete severamente el ejercicio del consabido derecho, por lo que queda manifiesto que es necesario vincular más claramente la sanción o castigo de los servidores públicos que incumplan una resolución del IFAI y vulneren la garantía individual de todo gobernado de acceso a la información pública.

Como ejemplo de problemas en la LFTAIPG que asociados a deficiencias procedimentales, podemos señalar la falta de claridad en el camino a seguir para sancionar a los servidores públicos que incurren en responsabilidad por no observarla. Al utilizar a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de manera supletoria como instrumento de sanción, se pierde efectividad al dispersar el procedimiento de sanción en otra ley, y en esta medida, al hacerse poco clara, disminuye su poder para modificar incentivos.¹⁶

Por tal motivo, la medida que se considera conveniente para reforzar este punto del procedimiento de acceso a la información, el cual se considera un tanto vulnerable, va en el sentido de proponer algunas adiciones tanto al Código Penal Federal como a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con la intención de buscar una sanción eficaz que disuada el incumplimiento o la renuencia de los servidores públicos a otorgar el acceso a información cuya entrega ha sido ordenada por el Instituto, se propone el que se tipifique como una conducta equiparada al delito de ejercicio indebido de servicio público, cuyos supuestos se encuentran establecidos en el artículo 214 del Código Penal Federal, el no proporcionar la información cuya entrega haya

¹⁶ RUIZ EULER, Alexander, *El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la Ley Federal de Transparencia*, en “Transparencia y Rendición de Cuentas”, México, editorial Fontamara, 2006, p. 17.

sido ordenada por el IFAI o la instancia equivalente en los demás sujetos obligados, así como el obstruir o impedir el acceso a la información materia de una solicitud, cuando el carácter público de ésta, total o parcialmente, haya sido declarado por la autoridad competente.

Conjuntamente con esta medida, considero necesario retomar la cuestión relativa a los funcionarios que deben integrar el Comité de Información de las dependencias o entidades, ya que en este punto se concentra gran parte del problema. Como actualmente opera, este órgano colegiado se integra por tres funcionarios, a saber: el titular del órgano interno de control, el titular de la unidad de enlace y el servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad. Toda vez que dos de los miembros que integran el Comité se encuentran subordinados jerárquicamente al titular de la dependencia o entidad de que se trate, podemos intuir que las resoluciones del Comité se encuentran en gran medida subordinadas a la voluntad del titular de la dependencia o entidad, sin embargo éste no comparte la responsabilidad directa de esas decisiones, lo cual le permite cómodamente instruir a sus subordinados que nieguen, obstruyan o impidan el acceso determinada información “*comprometedora*”, sin tomar la responsabilidad de esa decisión. Por otro lado si la negativa no proviene del titular de la dependencia sino de funcionarios diversos, quien sino el titular cuenta con el poder de mando y la jerarquía suficiente para acabar con esos vicios.

De este modo lo que se considera oportuno es modificar el texto de la fracción I del artículo 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para establecer que sea el propio titular de la dependencia o entidad quien, junto con el titular del órgano interno de control y el de la unidad de enlace, integren el Comité, logrando con ello dos propósitos fundamentales:

- a) Responsabilizar directamente del cumplimiento de las resoluciones del IFAI al titular de la dependencia o entidad, ya que es el Comité de Información la instancia facultada legalmente para ello.
- b) Bajo esta misma perspectiva, por cuestiones de subordinación jerárquica, las obstrucciones o dilatorias que comúnmente se dan por parte de los funcionarios públicos para dar cumplimiento a una resolución se acabarían, ya que nadie quiere caer de la gracia del jefe y menos incurrir en un delito.

Asimismo es necesario otorgar al IFAI la facultad de dar vista a la autoridad competente respecto de las conductas de los servidores públicos que se encuadren en el supuesto que se han propuesto tipificar en términos del párrafo anterior. En ese sentido es necesario adicionar un último párrafo al artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para que se establezca que el Instituto tendrá la facultad de presentar ante el Ministerio Público Federal las denuncias por hechos probablemente constitutivos de delitos que resulten del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la mencionada Ley, es decir, principalmente por el incumplimiento a las resoluciones pronunciadas por el Instituto vía recurso de revisión o de reconsideración, así como cualquier otra determinación pronunciada por el mismo en ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley que se relacionen con la entrega o negativa de acceso a documentos gubernamentales.

Con el objeto de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de dicha atribución legal, se deberá adicionar el artículo 92 del Reglamento de la Ley en el sentido de que si alguna dependencia o entidad se niega a entregar información relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial, o a cumplir con una resolución o

instrucción, el Instituto podrá dar parte al Ministerio Público competente para su intervención por los hechos que pudieren constituir delitos, así como coadyuvar con el representante social en los procedimientos instruidos por hechos o conductas que afecten los intereses cuya defensa sea materia de las atribuciones del Instituto.

Se considera que con ello se lograría un aumento cuantitativo y cualitativo en el cumplimiento de las resoluciones del IFAI, toda vez que el incumplimiento de cualquiera de los servidores públicos implicaría la comisión de un delito específicamente tipificado por la legislación penal federal.

Asimismo, otorgando al Instituto la facultad de denunciar el incumplimiento de los servidores públicos, no obstante que no le son conferidas facultades sancionadoras directas, si se le otorga un medio jurídico indirecto que robustece la fuerza vinculatoria de sus resoluciones.

En conclusión, con esta reforma se propone que, en caso de que los servidores públicos involucrados omitieran, impidieran o entorpecieran de alguna forma las acciones encaminadas a dar cumplimiento a una resolución del Instituto, este tendría la facultad de dar parte tanto Órgano Interno de Control como al Ministerio Público, a efecto de que dichas instancias determinen las responsabilidades administrativas y penales a que haya lugar de todos aquellos servidores públicos que incurrieran en desacato.

Por último, por lo que toca a los medios de impugnación con los que cuenta el solicitante, solo resta comentar que el juicio contencioso administrativo, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es un medio de impugnación procedente para combatir las resoluciones que en materia de acceso a la información emite el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por lo que el solicitante de la información no se encuentra

obligado a agotar dicha instancia, previo a la interposición del Juicio de Garantías, cuyo estudio se reserva para un apartado posterior, toda vez que en términos del artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación. Esta interpretación ya ha sido conformada por el criterio vertido en la siguiente tesis jurisprudencial:

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

El artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que ese órgano conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por otra parte, el precepto 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que el solicitante a quien se le haya notificado mediante resolución de un comité la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) o ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto, y el diverso artículo 51 del mismo ordenamiento dispone que el aludido medio de defensa procederá en lugar del contenido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Consecuentemente, el recurso a que alude el citado artículo 49 es distinto del que contiene la mencionada ley adjetiva, dada la especial naturaleza de la materia a la que pertenece y, por ende, el indicado tribunal es incompetente para conocer de la resolución que recaiga a dicho recurso conforme al primero de los preceptos referidos. Lo anterior se confirma con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental, que señala que las resoluciones del citado instituto serán definitivas para las dependencias y entidades de la administración pública federal, agregando que los particulares, sin distinguir si éstos son los solicitantes de la información o un tercero, podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, lo que debe interpretarse en el sentido de que deben impugnarse por medio del juicio de amparo, toda vez que éste asegura mayores garantías para los gobernados y respeta el diseño constitucional que otorga al aludido poder la última palabra respecto de la interpretación de las leyes; lo anterior, con la finalidad de dar celeridad y evitar procedimientos gravosos que dilaten aún más la obtención de la información solicitada en los casos que sea procedente.¹⁷

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 8/2007. Gas Natural México, S.A. de C.V. 29 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rolando González Licona. Secretaria: Ana Luisa Muñoz Rojas.

2. Recursos en el Poder Judicial.

Como se ha mencionado, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal expedieron un Reglamento conjunto para regular el acceso a la información que rige para el Poder Judicial de la Federación con excepción del Tribunal Electoral¹⁸.

¹⁷ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Octubre de 2007, Página: 3349, Tesis: I.13o.A.142 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

¹⁸ Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2004.

Por virtud de lo establecido en las fracciones V y VII del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia, el cual se refiere al acceso a la información en los demás Sujetos Obligados, dicho Reglamento debe establecer, como lo hace, un recurso de revisión y uno de reconsideración en los términos establecidos en dicha Ley, así como la instancia interna responsable de aplicar la Ley y resolver los recursos.

En efecto, el artículo 12 del mencionado Reglamento establece que la instancia interna a que se refiere la Ley recaerá, en el respectivo ámbito de su competencia, en las Comisiones para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, en la Comisión de la Suprema Corte y en la Comisión del Consejo de la Judicatura respectivamente.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha Comisión se encuentra integrada por los Ministros del Comité de Gobierno y Administración¹⁹ y en lo que a sus atribuciones se refiere, el artículo tercero transitorio del Reglamento en comento se remite al Acuerdo 9/2003²⁰. En el artículo 6o. de dicho Acuerdo se establecen las atribuciones de la Comisión, de entre las que cabe destacar las siguientes:

¹⁹ De conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 107 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la atención de los asuntos de su competencia, el Pleno podrá nombrar Comités ordinarios y extraordinarios, de los cuales los primeros serán órganos de apoyo a la función administrativa encomendada al Pleno y al Presiente, y estarán integrados por el propio Presidente y dos Ministros, preferentemente uno de cada Sala, quienes serán designados por el Pleno por un periodo de dos años. El Comité de Gobierno y Administración tendrá a su cargo el: **I.** Vigilar, evaluar y autorizar las actividades relativas al ejercicio presupuestal; **II.** Proponer al Pleno la creación de las plazas necesarias para el funcionamiento de la Suprema Corte, cuando se justifique la necesidad de éstas y exista suficiencia presupuestal para ello, y **III.** Atender todos los asuntos y programas relacionados con la administración de la Suprema Corte y aquellos que no sean competencia de otros Comités.

²⁰ Acuerdo número 9/2003 del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales, para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de este Alto Tribunal.

- I. Emitir disposiciones de observancia general derivadas de este acuerdo;
- II. Fijar la interpretación definitiva en el orden administrativo de la Ley, de este acuerdo y de las disposiciones derivadas del mismo;
- III. Conocer, substanciar y resolver los recursos de revisión y reconsideración;
- IV. Establecer y revisar los criterios de Clasificación, Desclasificación y custodia de la Información Reservada y Confidencial;
- V. Aprobar el informe anual de las actividades en materia de acceso a la información;
- VI. Hacer del conocimiento de la Contraloría de la Suprema Corte las presuntas infracciones a la legislación de la materia;
- VII. Aprobar los procedimientos de acceso a la información;
- VIII. Designar a los integrantes del Comité; y
- IX. Informar cada año al Pleno sobre las actividades realizadas.

En el caso del Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión se encuentra integrada por los Consejeros miembros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación²¹. Sus atribuciones se encuentran previstas en el artículo 6 del Acuerdo general 30/2003²², de entre las cuales cabe destacar:

- I. Emitir las disposiciones de carácter general que se deriven o se requieran para el exacto cumplimiento de la Ley y del Acuerdo;

²¹ De conformidad con el artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 30 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la organización y funcionamiento propio Consejo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de octubre de 2006, el propio Consejo contará con el número de Comisiones permanentes o transitorias que determine el Pleno, las cuales se integran por tres consejeros.

²² ACUERDO General 30/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para este órgano del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

- II. Interpretar en el orden administrativo las disposiciones de la Ley, el Acuerdo y las que emanen del mismo;
- III. Conocer, substanciar y resolver los recursos de revisión y reconsideración previstos en el Acuerdo;
- IV. Aprobar, expedir y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada o confidencial, que ponga a su consideración el Comité;
- V. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información realizada por las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales;
- VI. Hacer del conocimiento de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, las presuntas infracciones o violaciones a la Ley, al Acuerdo y a los ordenamientos derivados o vinculados con el mismo;
- VII. Aprobar la guía que describirá los procedimientos de acceso a la información en posesión de las Unidades Administrativas y los Órganos Jurisdiccionales, que ponga a su consideración el Comité;
- VIII. Aprobar los procedimientos de acceso a la información;
- IX. Designar a los integrantes del Comité; y
- X. Informar cada año al Pleno sobre las actividades realizadas.

El Título Séptimo del Reglamento en estudio prevé dos medios de defensa que son, de conformidad con la Ley, el recurso de revisión y el recurso de reconsideración.

El recurso de revisión procederá ante la respectiva Comisión de Transparencia en contra de las resoluciones del Comité correspondiente que niegue el acceso a la información o bien que se encuadre en cualquiera de los supuestos establecidos en la Ley de la materia.

El recurso de revisión se interpondrá en cualquier módulo de acceso, en cualquier oficina de correos de las poblaciones donde no exista dicho módulo o por medios electrónicos, dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se tenga conocimiento del acto impugnado. Dicho escrito deberá reunir los mismos requisitos establecidos en el artículo 54 de la Ley.

Interpuesto el recurso ante el respectivo módulo de acceso, el Presidente de la Comisión correspondiente verificará el cumplimiento de los requisitos previstos por el Reglamento en comento y, en su caso, requerirá al recurrente para que en el plazo de tres días hábiles subsane las deficiencias que advierta;

Una vez transcurrido el plazo antes referido, se hayan subsanado o no las deficiencias, el Presidente turnará el recurso al Comisionado Instructor quien, dentro de los treinta días hábiles siguientes, deberá presentar un proyecto de resolución al Pleno de la Comisión, quien deberá resolver en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación del proyecto. Cuando haya causa justificada, la Comisión podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos.

El Comisionado Instructor, en caso de que ello lo amerite, podrá determinar la celebración de audiencias con las partes. Durante la audiencia deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente.

Es importante destacar que siguiendo la medida de la Ley, el Reglamento en estudio establece que la información reservada o confidencial que sea solicitada por la Comisión para resolver el asunto no estará disponible en el expediente.

En las resoluciones de fondo de la Comisión respectiva podrá confirmar, revocar o modificar las decisiones del respectivo Comité y ordenar a la Unidad

de Enlace que permita al solicitante el acceso a la información solicitada o a sus datos personales, que reclasifique la información o bien que rectifique tales datos.

Asimismo el recurso de reconsideración consiste en que transcurrido un año de que la respectiva Comisión haya expedido una resolución que confirme la decisión del Comité, la persona afectada podrá solicitar ante la misma que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud, se presentará y substanciará conforme a las reglas previstas en el Reglamento para el recurso de revisión y se resolverá en un plazo máximo de cincuenta días hábiles.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como ya quedo señalado anteriormente, el Tribunal Electoral como sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia expidió, por su parte, el Acuerdo General que establece los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales para la Transparencia y Acceso a la Información²³.

En dicho acuerdo se establecen los medios de impugnación con los que cuentan los particulares para combatir las resoluciones ilegales emanadas de su Comité de Información, así como las instancias ante las que procede su trámite.

En términos del Título Sexto del referido Acuerdo, en contra de las resoluciones del Comité de Información o de la Unidad de Enlace, el solicitante o su representante legal podrán interponer ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior los recursos de revisión y reconsideración, ya sea en forma escrita o en medios electrónicos, y en los términos previstos en la Ley Federal de

²³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

Transparencia, es decir, que el trámite que se seguirá en el caso del Tribunal Electoral, será bajo el mismo esquema procedimental que establece la mencionada Ley para el Ejecutivo Federal²⁴.

De conformidad con el artículo 32 del Acuerdo General del Tribunal Electoral, la sustanciación de los recursos que interpongan los solicitantes estará a cargo de la Comisión de Supervisión y Resolución. Dicha Comisión, de conformidad con el artículo 9 del mencionado Acuerdo, se encuentra integrada por: (I) Un Magistrado designado por la Sala Superior, quien la presidirá; (II) Un representante designado por el Magistrado Presidente del Tribunal; y (III) Un representante designado por la Comisión de Administración del Tribunal .

No obstante lo anterior, la Sala Superior del Tribunal²⁵ tiene la facultad de atracción para la resolución de los recursos de revisión y reconsideración que por su interés y trascendencia así lo ameriten, o bien, para dilucidación de un criterio de interpretación.

Es importante destacar que de conformidad con el mismo artículo 32 del Acuerdo del Tribunal Electoral, las resoluciones que pongan fin a un recurso serán definitivas.

3. Recursos en el Poder Legislativo.

De igual forma, los órganos en los cuales recae la función legislativa han establecido en sus respectivas disposiciones expedidas en cumplimiento al artículo 61 y cuarto transitorio de la Ley de la materia, los procedimientos de

²⁴ El artículo 31 del Acuerdo General del Tribunal Electoral establece que los solicitantes podrán interponer los recursos a que se refieren los artículos 49 al 60 del Capítulo IV del Título Segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

²⁵ La Sala Superior es el órgano colegiado integrado por siete magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

revisión y reconsideración, así como las instancias internas encargadas de resolverlos en cada caso.

CAMARA DE DIPUTADOS

En el caso de la Cámara de Diputados, de conformidad con el capítulo IV de su Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública²⁶, el recurso de revisión se podrá interponer ante la Mesa Directiva²⁷ por los solicitantes dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación cuando:

- a) Se niegue el acceso a la información mediante resolución del Comité;
- b) Se notifique la inexistencia de los documentos solicitados;
- c) La Cámara no entregue al solicitante los datos personales o se niegue a realizar los datos personales;
- d) El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o
- e) Cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Interpuesto el recurso, se turnará a un integrante de la Mesa Directiva quien deberá presentar un proyecto de resolución dentro de los siguientes 10 días hábiles. La Mesa Directiva podrá determinar la celebración de audiencias con las partes y resolverá dentro de los 20 días hábiles siguientes en que se

²⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003.

²⁷ De conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa Directiva tiene la atribución de asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno, así como el garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Política y en la mencionada ley. La Mesa Directiva se integra con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario.

presentó el proyecto de resolución. Cuando exista causa justificada, la Mesa Directiva podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos.

Las resoluciones de la Mesa Directiva podrán desechar²⁸, confirmar, modificar o revocar la decisión del Comité, y éstas serán definitivas para las unidades administrativas de la Cámara, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Si la Mesa Directiva no resuelve en el plazo establecido, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

De igual forma en el Reglamento en comento se establece la previsión de que la información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Mesa por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

Cuando la Mesa Directiva determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento de la Contraloría Interna de la Cámara para que esta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda²⁹.

Asimismo, transcurrido un año de que la Mesa Directiva expidió una resolución que confirme la decisión del Comité, el particular afectado podrá

²⁸ Un recurso podrá ser desechado por improcedente o bien podrá sobreseerse cuando concurra alguna de las hipótesis establecidas en los artículos 16 del Reglamento para la Transparencia de la Cámara de Diputados.

²⁹ La responsabilidad administrativa se encuentra regulada en los artículos 109, 113 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se puede exigir a todos los servidores públicos, incluidos los Diputados y Senadores por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, la imparcialidad y la eficacia con que debieran actuar en el desempeño de sus cargos. Conforme al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se tipifican diversas causales.

solicitar ante la propia Mesa que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 20 días hábiles.

CÁMARA DE SENADORES

De igual forma, como ya se comentó, la Cámara de Senadores expidió un Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley³⁰, en el cual se establece el procedimiento para sustentar el recurso de revisión, así como la instancia interna encargada de conocer y resolver el asunto.

La instancia interna encargada de conocer y resolver los recursos de revisión que interpongan los particulares es el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información. Dicho Comité se encuentra integrado por un legislador de cada grupo parlamentario integrante de la Cámara, que serán propuestos por la Mesa Directiva del pleno.

De conformidad con el artículo 30 del mencionado acuerdo, el solicitante a quien se le haya notificado la negativa de acceso total o parcial de la información solicitada, o la inexistencia de los documentos, podrá interponer, por si mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Comité, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La Unidad de Enlace deberá remitir el asunto al Comité, a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

Recibido el recurso, el Comité deberá solicitar, en su caso, a la entidad competente de la Cámara, la información correspondiente así como un informe motivado y fundamentado de las causales que dieron origen a su respuesta con

³⁰ Como ya se indicó, la Cámara de Senadores aprobó 30 de abril de 2003 un Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

el fin de verificar que se haya apegado a la Ley, a este Acuerdo y a los lineamientos aplicables.

En caso de encontrar elementos que justifiquen el proceder de la entidad de la Cámara, se ratificará el fallo y se remitirá a la Unidad de Enlace para hacerlo del conocimiento del interesado. En caso de considerar infundado el proceder de la entidad de la Cámara se le apercibirá a cumplir de inmediato con la entrega de la información requerida notificándolo así a la Unidad de Enlace para su entrega al interesado.

En términos del artículo 33 del mencionado Acuerdo, el Comité resolverá dentro de los 20 días siguientes en que se presentó el proyecto de resolución. Sus resoluciones son definitivas para las Cámaras, sin embargo, los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Respecto al plazo dentro del cual el Comité debe resolver el recurso, cabe señalar que es confuso al señalar que el plazo comenzará a correr a partir de que se presenta el proyecto de resolución, siendo que en ninguna parte se establece el plazo para que el mismo sea presentado, por lo cual no se puede establecer con exactitud cual es el tiempo máximo en el que dicho recurso debe resolverse. El Acuerdo del Senado no prevé como medio de impugnación el recurso de reconsideración.

El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información tiene la atribución de hacer del conocimiento de la Contraloría Interna del Senado las presuntas infracciones a la legislación de la materia, y a diferencia de la Cámara de Diputados, el Acuerdo en comento establece causales específicas de responsabilidad para los legisladores y servidores públicos de la

Cámara de Senadores³¹, las cuales guardan gran similitud con las causales previstas en la Ley Federal de Transparencia para el caso del Ejecutivo³².

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Como parte integrante del Poder Legislativo, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en cumplimiento al citado artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia, proveyó lo necesario para establecer los medios de impugnación con los que cuenta el solicitante de información así como la instancia interna en cargada de resolverlo.

En efecto, recientemente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la tramitación de los recursos de revisión y reconsideración, y se designa al Comité Resolutor de los Recursos de Revisión y Reconsideración como la instancia de la Auditoría Superior de la Federación Responsable de su resolución*³³, el cual deroga en artículo transitorio a su antecesor³⁴.

La instancia encargada de conocer y resolver de dichos medios de impugnación al interior de la Auditoría es el Comité Resolutor de los Recursos de Revisión y Reconsideración (en adelante Comité Resolutor) el cual, de conformidad con el artículo segundo del citado acuerdo, se encuentra integrado

³¹ El artículo 35 del Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores señala las causales de responsabilidad administrativa, estableciendo además que las responsabilidades por las conductas referidas serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos.

³² En el Título Cuarto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se establecen las causas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la cual será independiente de las del orden civil o penal que preceda en su caso.

³³ Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 2007.

³⁴ Nos referimos al Acuerdo por el que se establece el Procedimiento para la tramitación de los Recursos de Revisión y Reconsideración, y se designa instancia interna responsable de su resolución de, conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2005.

por: (I) el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, quien fungirá como Presidente; (II) el Auditor Especial de Planeación e Información; y por (III) el Coordinador de Control y Auditoría Interna. Asimismo fungirá como Secretario Técnico del Comité Resolutor el Titular de la Dirección General Jurídica.

En términos del artículo 9 del Acuerdo en comenté, el recurso de revisión procederá cuando:

- I. Al solicitante le sea negado el acceso a la información o se le comunique que no existe la información solicitada;
- II. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información requerida; y
- III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega de la información.³⁵

En este caso, el solicitante por si o por medio de representante, podrá interponer ante la Unidad de Enlace su recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que fue notificado cualquiera de los actos arriba señalados. Una vez recibido, el Titular de la Unidad de Enlace, el día hábil siguiente de haberlo recibido, remitirá el asunto al Presidente del Comité Resolutor con copia para el Secretario Técnico, quien correrá traslado al titular de la unidad administrativa responsable, a efecto de que en el término de cinco días hábiles exponga los motivos de su respuesta.

De igual forma, el Secretario Técnico contará con un plazo de 30 días hábiles para elaborar un proyecto de resolución y presentarlo a consideración del Comité Resolutor, el cual resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes. Este último podrá ampliar por una sola vez y hasta por un

³⁵ Estos supuestos de procedencia del recurso de revisión coinciden, con algunas variantes, con las establecidas en la Ley Federal de Transparencia.

periodo igual, los plazos establecidos cuando exista causa justificada, siempre que se haga del conocimiento del recurrente.

En los artículo 10 y 11 del Acuerdo en comentó se establecen los requisitos que deberá satisfacer el escrito de interposición del recurso de revisión y los documentos que deberá anexar al mismo respectivamente. En caso de que el recurrente omita cumplir con alguno de estos y el Secretario Técnico no pueda suplir la deficiencia de la queja, requerirá al recurrente, a través de la Unidad de Enlace, para subsane su omisión en el término de tres días hábiles siguientes al en que sea notificado, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo así en el tiempo previsto, se tendrá por no presentado el recurso o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

La resolución que en su caso pronuncie el Comité Resolutor será notificada al recurrente a través de la Unidad de Enlace. Dicha resolución podrá:

- I. Desechar el recurso por improcedente, o bien sobreseerlo,³⁶
- II. Confirmar el acto que se recurre de no proporcionar la información solicitada; o
- III. Revocar total o parcialmente el acto que se recurre, mediante la emisión de las acciones que correspondan.

Por último, como ya se había anticipado líneas arriba, el Acuerdo prevé el recurso de reconsideración, el cual, siguiendo nuevamente los términos de la Ley de Transparencia, igualmente procede a instancia del solicitante, quien deberá interponerlo ante la Unidad de Enlace una vez transcurrido un año a partir de que se notificó la resolución del recurso de revisión. Dicha

³⁶ Los artículos 15 y 16 del Acuerdo en estudio establecen las causales de improcedencia y sobreseimiento respectivamente.

reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles contados a partir de su presentación. La tramitación de este recurso se llevará a cabo conforme al mismo procedimiento previsto para el recurso de revisión, en lo que fuera aplicable.

En lo no previsto por el Acuerdo en estudio para la tramitación de los recursos de revisión y reconsideración se aplicará, en lo conducente, lo señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por último, con respecto a la aplicación de la Ley Federal de Transparencia en el Poder Legislativo, es importante destacar que la Comisión Permanente, la cual, de conformidad con el artículo 116 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, durante los recesos del Congreso de la Unión, desempeña las funciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷, con el objeto de dar cumplimiento al mandamiento contenido en el artículo 61 de la Ley de materia en estudio, su Mesa Directiva aprobó Acuerdos para la aplicación de dicha Ley durante los primeros y segundos periodos de recesos de cada año legislativo.

Considerando que la Comisión Permanente celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores³⁸, los respectivos Acuerdos establecen que el acceso a la información, durante el primer periodo de receso, se llevará a cabo conforme a los órganos, criterios y procedimientos establecidos por la Cámara de Diputados, y que durante el segundo periodo de receso, el acceso se llevará a

³⁷ El artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las atribuciones de la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso de la Unión. Dicha Comisión se compone por 37 miembros de los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores.

³⁸ Ello de conformidad con lo establecido por el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

cabo de conformidad con la normatividad aprobada por la Cámara de Senadores, las cuales ya han sido analizadas en apartados anteriores.

4. Recursos en los Órganos Constitucionales Autónomos.

En el caso de los Órganos Constitucionales Autónomos, como sujetos obligados, conforme a los artículos 61 y cuarto transitorio de la Ley Federal de Transparencia, se establecieron en las disposiciones que al respecto se expedieron, los procedimientos y requisitos para substanciar los recursos de revisión y reconsideración, así como la instancia interna que deberá conocer de ellos y resolverlos.

Siguiendo el mismo esquema del capítulo anterior, tomaré como referencia para abordar el análisis de dichos medios de impugnación en los Órganos Constitucionales Autónomos, los casos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (BM) y el Instituto Federal Electoral (IFE).

En el caso de la CNDH³⁹, la instancia interna a que se refiere la fracción VII del artículo 61 de la Ley, recae en el Titular de la Primera Visitaduría⁴⁰. Al respecto cabe señalar en este caso, el diseño de la “instancia interna” es más simple, y quizá más cuestionable, pues recae en un funcionario único, quien tendrá la última palabra para resolver los medios de impugnación que en su

³⁹ De conformidad con el artículo quinto de la Ley de la CNDH, dicho organismo se integrará, entre otros, por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva y hasta cinco Visitadores Generales. El artículo 19 del Reglamento de la citada ley establece que las Visitadurías Generales son los órganos sustantivos de la Comisión, los cuales realizarán sus funciones en términos de lo que establece la mencionada ley.

⁴⁰ De conformidad con el Manual de Organización General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005, el objetivo de la Primera Visitaduría General consiste en conocer sobre quejas, recursos de quejas e impugnaciones por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, principalmente de grupos vulnerables como son las mujeres y los niños, la atención a las víctimas de los delitos, así como de presuntos desaparecidos, a fin de proporcionar la defensa necesaria y el respecto a los Derechos Humanos.

caso interponga el solicitante, enfrentando con ello una delicada valoración entre intereses en conflicto, razón por la cual es preferible el diseño de una instancia colegiada que asegure su independencia y favorezca una discusión amplia que resuelva el asunto.⁴¹

Otra cuestión que cabe destacar es que el Reglamento⁴² de la CNDH se limitó a prever como función de la instancia interna la de resolver los recursos de revisión y de reconsideración, dejando de lado otro tipo de funciones relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de Transparencia.

En términos del artículo 19 del Reglamento de Transparencia de la CNDH, el solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución del 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 legal, el recurso de revisión ante la Unidad de Enlace⁴³, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación del acto en cuestión. La Unidad de Enlace deberá remitir el asunto al Titular de la Primera Visitaduría a más tardar a día hábil siguiente de haberlo recibido.

Cabe señalar que el artículo 21 del Reglamento de Transparencia de la CNDH, establece los requisitos que deberá contener el escrito por el que se interponga el recurso de revisión, así como los documentos de los cuales debe acompañarse⁴⁴, sin embargo el Reglamento no establece, en caso de omisión

⁴¹ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, COHEN CATS, Susana, *Acceso a la Información en los Órganos Constitucionales*, en “Transparentar al Estado: la experiencia Mexicana de Acceso a la Información”, op. cit. p. 217.

⁴² Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (DOF 29 de abril de 2003)

⁴³ Como ya se comentó en el capítulo anterior, según el artículo segundo del Reglamento de Transparencia de la CNDH, esta función recae en la Dirección General de Quejas y Orientación de la Comisión.

⁴⁴ Los requisitos que establece el artículo 21 son: I. nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio para recibir notificaciones; II. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado; III. El acto que se recurre y los puntos petitorios; IV. La copia de la resolución que se impugna y, en su

en alguno de dichos requisitos, como deberá prevenir la Comisión al recurrente y con que plazo cuenta este último para subsanar su omisión, así como si en caso de que no se subsane, la instancia interna podrá desechar el recurso. No obstante ello, de conformidad con el artículo 18 del Acuerdo en comento, las reglas aplicables al procedimiento previsto en la Ley Federal de Transparencia suplen, en lo que no contravengan, la tramitación del recurso ante la Primera Visitaduría.

El Titular de la Primera Visitaduría deberá resolver el recurso dentro del término máximo de 45 días hábiles, contados a partir del día en que fue recibido. La resolución que en su caso se emita podrá desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo, confirmar la decisión del Comité, o bien revocar o modificar tal decisión y permitir el acceso a la información solicitada. El citado Reglamento no establece nada en relación a la celebración de audiencia con el recurrente, sin embargo se está a lo dicho en el párrafo anterior respecto a la supletoriedad.

El artículo 26 del Reglamento en comento contempla el recurso de reconsideración, estableciendo que transcurrido un año de que el Titular de la Primera Visitaduría expidió la resolución que confirmó la decisión del Comité, el recurrente podrá solicitar ante esa misma instancia que reconsidere su resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 45 días hábiles.

Ahora pasaremos a analizar el panorama de los medios de impugnación por lo que toca al Banco de México, cuya Junta de Gobierno, como ya se comentó, aprobó su reglamento de transparencia y acceso a la información el

caso, de la notificación correspondiente, y V. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Titular de la Primera Visitaduría

27 de mayo de 2003, y cuya entrada en vigor ocurrió al día siguiente de su publicación⁴⁵.

El Capítulo VI del mencionado Reglamento regula lo relativo al procedimiento de los recursos de revisión y reconsideración, así como la instancia interna que conocerá y resolverá los mismos.

En el caso del Banco de México encontramos un diseño peculiar pues las funciones de la instancia interna se ejercen por dos órganos distintos. Por un lado, los artículos 30 y 31 de su reglamento establecen que respecto de los recursos de revisión y reconsideración, las funciones que corresponden al IFAI las realizará la Gerencia de Normatividad del Banco⁴⁶, y que para efectos del turno de las funciones del “Presidente del Instituto” corresponden al titular de esa Gerencia de Normatividad del Banco. El reglamento es oscuro respecto de la forma en que los asuntos se tramitarán al interior de esa Gerencia y en quién dentro de ésta recae la última decisión (en el Gerente de Normatividad o en un cuerpo colegiado al interior de dicha Gerencia). Sin embargo, el artículo 40 del propio Reglamento precisa que en caso de que el recurso se refiera a información en poder de la Junta de Gobierno o del Gobernador, corresponde a la Gerencia de Normatividad únicamente integrar el expediente y remitirlo para su resolución a la Junta o al Gobernador, según corresponda. En otras palabras, en estos casos la “instancia interna” la constituyen los propios órganos de dirección del Banco⁴⁷.

⁴⁵ El Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de junio de 2003.

⁴⁶ De conformidad con el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México vigente a la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 2007, la Gerencia de Normatividad se encuentra subordinada al Contralor del Banco de México.

⁴⁷ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, COHEN CATS, Susana, *Acceso a la Información en los Órganos Constitucionales*, en “Transparentar al Estado: la experiencia Mexicana de Acceso a la Información”, op. cit. pp. 216 y 217.

Por otro lado, el artículo 10 del mismo Reglamento, otorga al Contralor del Banco⁴⁸ las funciones de “instancia interna” responsable de la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la LAI, el Reglamento de acceso del Banco y las demás disposiciones que expida el Comité de información de la misma institución.

Aunado a lo anterior, en términos de la fracción XIV del artículo 30 del Reglamento Interior del Banco de México, en el Contralor recae la atribución de conocer, sustanciar y proveer lo necesario para la debida resolución de los recursos de revisión y reconsideración interpuestos en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento que sobre la materia expida la Junta de Gobierno.

En cuanto a la tramitación de los recursos de revisión y reconsideración, el artículo 30 del Reglamento de acceso del Banco de México establece que los mismos se tramitarán conforme a lo previsto en el Capítulo Cuarto del Título Segundo de la Ley, así como en lo previsto en dicho Reglamento. En ese sentido vemos que la secuela procedimental a seguir ante ese Órgano Constitucional Autónomo seguirá el modelo establecido en la Ley para el caso del Poder Ejecutivo Federal con las variantes que se determinen en el mencionado Reglamento, por lo que, al ya haber sido analizado el esquema del Ejecutivo, solo procederemos a revisar las variantes para el caso del Banco Central.

En relación con las notificaciones al recurrente, el Reglamento del Banco de México establece que las notificaciones serán personales, por instructivo o

⁴⁸ De conformidad con el artículo 4o. del Reglamento Interior del Banco de México, el mismo contará con un Contralor, el cual dependerá de la Junta de Gobierno y tendrá las facultades que establece el artículo 30 del mencionado Reglamento, de entre las cuales destaca el comprobar el cumplimiento de las disposiciones aplicables al Banco.

por estrados⁴⁹. Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante en el domicilio designado, para tal efecto el artículo 36 del Reglamento en comento incluye como un requisito del escrito por el que se interponga el recurso el señalar domicilio ubicado en el Distrito Federal, ya que de no ser así, las notificaciones que deban hacerse personalmente⁵⁰, se harán por estrados.

Interpuesto el recurso, de no advertirse causa de desechamiento, se admitirá y se solicitará informe al Comité de Información, a la Unidad de Enlace o la Unidad Administrativa, según corresponda, a efecto de que rindan en el plazo máximo de cinco días hábiles un informe al respecto acompañándolo del expediente original relativo a la resolución impugnada, junto con todas las constancias necesarias para apoyarlo. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando se justifique ante la Gerencia de Normatividad tal solicitud.

Con el informe que se rinda se mandará dar vista a la recurrente, para que, dentro del plazo de cinco días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga. En la sustanciación y resolución del recurso de revisión y de la reconsideración se aplicará supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por su parte, el Consejo General del IFE aprobó el 30 de mayo de de 2003 su Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003.

⁴⁹ Artículo 33 del Reglamento del Banco del México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁵⁰ De conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Banco del México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se notificarán personalmente y, en su caso, por instructivo: I. Los acuerdos por los cuales se prevenga al recurrente, se deseche un recurso o se tenga por no interpuesto, II. La resolución del recurso, así como cualquier otra notificación cuando se estime conveniente.

En este caso, la instancia interna responsable de resolver los recursos de revisión y reconsideración, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento en comento, es la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, la cual se integra por un número impar de consejeros electorales, nombrados por el Consejo General del Instituto. La Dirección Jurídica funge como Secretaría Técnica de la Comisión y es la responsable directa de sustanciar los recursos. Los partidos políticos puede participar en la Comisión con voz pero sin voto. Lo anterior tendría como función, según se explica en los considerandos del Reglamento del IFE, asegurar la objetividad e imparcialidad de los actos y resoluciones de la Comisión.⁵¹

Tanto el recurso de revisión como el de consideración se encuentran regulados en los artículos 32 a 46 del Reglamento del IFE. Toda persona podrá interponer, por si misma o a través de su representante legal, el recurso de revisión ante la Unidad de Enlace, dentro de los quince días hábiles siguientes a partir de:

- I. La fecha en que tuvo conocimiento del acto o resolución impugnado;
- II. La notificación de la respuesta a su solicitud de acceso a la información, o
- III. El vencimiento del plazo para que se le entregara el resultado sobre la solicitud de modificación o acceso a datos personales.

Una vez recibido el recurso, la Unidad de Enlace deberá remitir el asunto a la Comisión al día hábil siguiente de haberlo recibido. La Secretaría Técnica de la Comisión deberá, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la

⁵¹ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, COHEN CATS, Susana, *Acceso a la Información en los Órganos Constitucionales*, op. cit., p. 216.

interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución a la Comisión. El recurso de revisión precede cuando:

- I. Se niegue el acceso a la información;
- II. Se declare la inexistencia del documento donde conste la información solicitada;
- III. No se esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega;
- IV. Se considere que la información entregada es incompleta;
- V. No corresponda la información entregada con la requerida;
- VI. No se entregue al solicitante los datos personales solicitados;
- VII. Se entregue la información p los datos personales solicitados en formato incomprensible;
- VIII. Se niegue la solicitud de modificación o corrección de datos personales; o
- IX. Se estime que el Instituto no cumplió adecuadamente con la obligación de otorgar acceso a la información, el acceso o corrección de datos personales.

La Comisión resolverá en definitiva el recurso dentro de los 20 días siguientes a aquel en que se presentó el proyecto de resolución. Los plazos para resolver el recurso se pueden ampliar por una vez y por un periodo igual. Las resoluciones de la Comisión serán definitivas para el IFE, sin embargo los particulares podrán impugnarlas ante le Poder Judicial de la Federación.

Si la Comisión no resolveré en el plazo establecido, el acto o resolución que se recurrió se modificará teniendo por revocado sólo lo que cause agravio al actor y, en su caso, por confirmado aquello que lo beneficie. Si durante la sustanciación del procedimiento se advierta la probable responsabilidad de algún servidor público, tal circunstancia se hará del conocimiento de la

Contraloría Interna para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Transcurrido un año de emitida la resolución de la Comisión por la que se confirme el acto o la resolución recurrida, el particular afectado podrá solicitarle que reconsidere la resolución. El recurso de reconsideración debe presentarse ante la Unidad de Enlace, la cual remite el asunto a la Comisión, que debe resolverlo en un plazo máximo de 60 días hábiles.

Los efectos de las resoluciones que dicte las instancias internas podrán desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo, confirmar el acto o resolución impugnado, o revocar o modificar el acto o resolución impugnado y ordenar lo conducente.

5. Juicio de Amparo.

Antes de iniciar el estudio de esta importante figura jurídica como medio de protección del derecho de acceso a la información pública gubernamental, es importante precisar algunos conceptos que la doctrina nos da respecto de este medio de control constitucional.

En este sentido, el Dr. Ignacio Burgoa⁵² sostiene que:

El amparo es un medio que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (frac. I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los

⁵² BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, 40ª. edición., Editorial Porrúa, México, 2004, p. 169.

estados (fracs. II y III del mismo precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.

Por otro lado, para el Dr. Carlos Arellano García⁵³, el amparo es:

...“la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada “quejoso”, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado “autoridad responsable”, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre la Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”...

El Juicio de Amparo es un medio de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades del Estado. El Juicio de Amparo es también conocido como juicio de garantías, en virtud de que mediante este tipo de juicio se preservan las garantías individuales consagradas en la Constitución General de la República como límites al poder estatal. Un acto de autoridad que afecte las garantías individuales sin ceñirse al marco legal, será un acto arbitrario, y si bien, de entrada todo acto

⁵³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, “Práctica Forense del Juicio de Amparo”, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 1.

administrativo tiene a su favor la presunción de ser legal, del análisis de las causas y motivos que lo generaron, así como del estudio del procedimiento por el que nació, puede llegarse a descubrir que el acto reclamado es inconstitucional en el sentido de que su hipótesis de procedencia no se contempla ni en la propia Constitución General, ni en una ley reglamentaria de ésta. Aunque cabe el caso de que sí se contemple en esta última sin que la Constitución de fundamento para su establecimiento, en cuyo caso, debe impugnarse de inconstitucional una ley mediante el juicio de amparo indirecto.⁵⁴

De conformidad a la literalidad del artículo 103 constitucional, el Juicio de Amparo tiene como objeto la protección de las garantías individuales y el régimen competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados y el Distrito Federal. En ese sentido, su objeto va encaminado a anular cualquier acto de autoridad que contravenga una garantía, entre las que destaca, para nuestro análisis, la regulada en el artículo 6º constitucional.

En efecto, por diseño de nuestra Ley Suprema, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación, mediante la substanciación del Juicio de Garantías, es decir, que el ejercicio de la acción de amparo da pauta a que se desarrolle la actividad de control constitucional por parte de los Tribunales de la Federación.

Como se señaló en el capítulo pasado, mediante la reciente reforma al artículo 6º constitucional, se consagró expresamente como garantía individual el derecho de acceso a la información pública, estableciéndose así los principios y bases necesarios para garantizar un ejercicio efectivo del mencionado derecho, así como para uniformizar su regulación dentro de la legislación secundaria, a fin establecer estándares mínimos a los que el legislador deberá apegarse al

⁵⁴ SANCHEZ PICHARDO, Alberto, *“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”*, 7ª ed., Editorial Porrúa, México, 2006, pp. 779-780.

expedir dicha regulación. Otra garantía que sirve de fundamento para pedir el amparo, tanto en ésta como en todas las materias, es la garantía de legalidad, la cual encuentra su sustento en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, en virtud de la que se puede impugnar cualesquier acto de autoridad que conculque el orden legal secundario, como lo es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las disposiciones reglamentarias derivadas de ésta.

En ese sentido, y respetando la unidad del juicio de amparo consistente en que procede contra cualquier acto de autoridad en sentido lato que agravie al gobernado y en que tutela la Constitución e imbitamente toda la legislación secundaria mediante su invalidación o su ineffectividad concretas⁵⁵, procederé a analizar algunas cuestiones generales del Juicio de Amparo, enfocándome en su estudio como medio de protección de la garantía de acceso a la información pública.

En nuestro sistema jurídico los derechos consagrados constitucionalmente están protegidos por el Juicio de Amparo. Así, cualquier acto de autoridad definitivo que implique una presunta violación del derecho en estudio podrá ser impugnado mediante el Juicio de Amparo, en el cual se declara si el órgano o servidor público han actuado en contra de la Constitución y por ende han vulnerado tal derecho.⁵⁶

En efecto, la vulneración de cualquiera de los principios y bases que componen el derecho en estudio derivada de la actuación de una autoridad, generara a favor del agraviado el derecho público subjetivo de acudir en instancia definitiva ante el Poder Judicial de la Federación, vía Juicio de

⁵⁵ BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, op. cit., p. 171.

⁵⁶Cfr. CIENFUEGOS SALGADO, David, “*El Derecho de Petición en México*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 217.

Amparo. En relación a los principios que componen esta prerrogativa fundamental resulta ilustrativo mencionar la siguiente tesis:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO. *De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal.⁵⁷*

⁵⁷ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Octubre de 2007, Página: 3345, Tesis: I.8o.A.131 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretaria: Miriam Corte Gómez.

En primer lugar es conveniente analizar el concepto de la acción de amparo y sus elementos, para después aterrizarlos al tema en estudio. La acción de amparo es el derecho público subjetivo que tiene como objeto la reclamación del servicio público jurisdiccional, es decir, la actuación de los órganos jurisdiccionales para que se resuelva la controversia constitucional suscitada por actos de autoridad legislativos, administrativos o jurisdiccionales. Sus elementos son: sujeto activo o agraviado, que se convierte en quejoso cuando ejercita la acción de amparo a través de la demanda respectiva; sujeto pasivo, es decir, la autoridad responsable, o sea, el órgano del Estado del que dichos actos provengan o a los que se le atribuyan por el sujeto activo; causa remota que es la relación sustantiva constitucional entre los sujetos mencionados, es decir, la garantía individual de que es titular el quejoso pero que ha sido violada por la autoridad responsable; causa próxima, esta es, el acto de autoridad que se impugne; y el objeto, o sea la protección que el quejoso solicita contra los actos agraviantes.⁵⁸

Ahora analizare brevemente los elementos de la acción de amparo en materia de acceso a la información pública. De conformidad con el artículo 5º de la Ley de Amparo, serán partes en el Juicio de Amparo:

- I. **El agraviado o agraviados:** puede ser cualquier persona (física o moral), es decir todo aquel gobernado que considere que la

⁵⁸ Cfr. BURGOA, Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 8ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 13.

autoridad con su forma de actuar le ha vulnerado o restringido alguna de sus garantías individuales. En el caso de la materia en estudio debemos tomar en cuenta que el acto reclamado derivará, forzosamente en todos los casos, de la interposición de una solicitud de información en términos del artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ya que, como hemos comentado con anterioridad, será mediante ese acto que el particular pondrá en marcha el mecanismo legal de acceso a la información, quedando obligada la autoridad requerida a acordar su petición conforme a derecho. Bajo este esquema tenemos dos tipos de sujetos que están en aptitud de resentir una afectación en su esfera de derechos con motivo de una resolución o acto de autoridad en materia de acceso a la información. Dichos sujetos son:

a) El solicitante de la información, es decir, la persona que, en términos de la fracción III del artículo 6º constitucional, acuda ante un dependencia pública a requerir el acceso a determinada información que esta última, de conformidad con sus facultades legales, genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve por cualquier título⁵⁹.

b) El titular de determinada información que de conformidad con la Ley Federal de Transparencia deba ser clasificada con el carácter de confidencial (p. ej. datos personales), cuando el acto reclamado determine su difusión o publicidad sin el consentimiento expreso del mismo, en

⁵⁹ El término de “información” para efectos de la materia se encuentra establecido en la fracción V del artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

contravención a la fracción II del artículo 6º constitucional y 21 de la citada Ley.

En ambos casos el interés jurídico del quejoso estará en función a que la determinación definitiva de la autoridad, no se ciña al ordenamiento jurídico aplicable a la materia.

Cabe señalar que en algunos casos las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal han intentado la acción de amparo para evitar dar cumplimiento con una determinación adoptada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), con motivo de un recurso de revisión, que las instrúa en el sentido de dar acceso al solicitante a determinada información.

De los amparos presentados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en contra de las resoluciones del Instituto; la Secretaría de Energía y Luz y Fuerza del Centro, han interpuesto demanda en contra de la admisión del recurso de revisión. Otros han sido interpuestos en contra de la resolución del Pleno del Instituto, como lo es el caso del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), finalmente algunos como el interpuesto por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., que interpuso amparo en contra de una consulta realizada al IFAI.⁶⁰

En el caso del IPAB, el Juicio de Amparo fue desechado por notoriamente improcedente y la entidad acudió ante los Tribunales Colegiados de Circuito a través de un recurso de revisión. El Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito resolvió confirmar la decisión del Juez y generó la siguiente Tesis:

⁶⁰ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, "Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, p. 51.

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.⁶¹

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.

Esta tesis jurisdiccional explica porqué las dependencias y entidades no pueden impugnar por ningún medio legal o constitucional las resoluciones emitidas por el IFAI con motivo de la tramitación de un recurso de revisión. En los casos resueltos por las autoridades judiciales, éstas se fundaron en la falta

⁶¹ Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, febrero de 2004, Tesis: I.7o.A.275 A., Página: 1073. Materia: Administrativa, Común. Tesis aislada.

de interés jurídico de las dependencias para impugnar la constitucionalidad de las resoluciones del mencionado Instituto, y en ese sentido desechar por notoriamente improcedente cada juicio de garantías promovido por la Administración Pública Federal.⁶²

De esta manera, podemos entender que las Secretarías de Estado, empresas paraestatales, organismos descentralizados y demás sujetos obligados, únicamente pueden ampararse cuando pelagra su patrimonio, lo que no sucede cuando se les ordena entregar información a los particulares.

II. La autoridad o autoridades responsables: La autoridad responsable es un ente público que ha emitido y/o ejecutado un acto de autoridad que lesiona o agravia al gobernado que promueve la demanda de amparo, es decir, a quien se atribuye o imputa un acto de autoridad que lesiona al gobernado en su esfera de derechos. Es importante señalar que el criterio que actualmente guía al Juez de amparo para considerar a un organismo del sector público como autoridad responsable, ha superado a aquel que establecía que las únicas autoridades demandadas en amparo eran aquellas que “disponen de fuerza pública” para hacer cumplir sus determinaciones, lo cual cambio a partir de las tesis XXVII/97 y XXVIII/97 elaboradas por el ministro Juventino Castro y Castro, y aprobadas por unanimidad del Pleno en sesión privada.⁶³

⁶² Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004, p. 52.

⁶³ BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, 1ª ed., Editorial McGRAW-HILL, México, 2002, p. 40.

En efecto, el nuevo criterio en torno a las autoridades responsables para los efectos del amparo contenido en las mencionadas tesis, que llevan por rubro *AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTEN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO (XXVII/97)* y *AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LO SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL (XXVIII/97)*; dicho criterio establece básicamente que dado que las funciones del Estado mexicano se han incrementado y de un estado derecho, pasamos a un estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha llevado a modificar la estructura estadual con la gestión de la llamada administración paraestatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el anterior criterio, cuya aplicación en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues dichos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que lleguen a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en la norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por si o ante si, situaciones jurídicas que afectan la esfera legal de los gobernados, sin necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado, por lo que para determinar si un acto de un organismo de la administración paraestatal es acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, el juez federal deberá analizar si dicho acto modifica de alguna manera la esfera legal de los gobernados.

Ahora, cualquier ciudadano afectado por actos de empresas paraestatales, universidades, órganos constitucionales autónomos o cualquier otro organismo federal, estatal y municipal, pueden acudir al juicio de amparo

para que un juez determine la constitucionalidad de las acciones de esas entidades.⁶⁴

En ese sentido, el criterio actual en torno a las autoridades responsables para efectos del Juicio de Amparo concuerda con la definición de “*Sujetos Obligado*” contenido en la fracción XIV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recordemos que el término referido hace alusión, como su nombre lo indica, a los sujetos en quienes recae la obligación de garantizar el acceso a la información pública y la protección a los datos personales, entre otras establecidas en la citada Ley.

En efecto, como se comentó anteriormente, el citado numeral atribuye el carácter de sujeto obligado a todos los órganos estatales a nivel federal, sin embargo por virtud del segundo párrafo, fracción I del artículo 6o. de la Constitución Política, dicho término se extiende a “*cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal*”, los cuales se encontraran obligados en términos de su competencia legal, la cual determina sus funciones y facultades y por tanto la documentación que en base a estas generen o posean, teniendo así la calidad de sujeto pasivo dentro de la relación de supra subordinación que nace de la garantía de acceso a la información pública contenida en el citado precepto.

De esta manera el término sujeto obligado empata con lo que para el Juicio de Amparo será la autoridad responsable, ya que cuando aquel no adecue su actos a los lineamientos previstos tanto en la Constitución, así como en las leyes que de ella emanen, estará vulnerando la garantía de acceso a la información pública.

⁶⁴ BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, op. cit., p. 40.

Ahora bien, la legislación aplicable en materia de transparencia confiere a determinados servidores públicos la realización de ciertos actos que tienen como efecto incidir en el ejercicio del derecho en estudio. En ese sentido, de acuerdo a la distribución competencial establecida en la Ley Federal de Transparencia, podemos apreciar qué funcionarios son susceptibles de fungir como autoridades responsables, en función a sus atribuciones legales. A continuación enunciare las autoridades que de manera más común pueden vulnerar el mencionado derecho:

1. Los Titulares de las unidades administrativas de conformidad con la normatividad interna de cada dependencia o entidad.

Esta autoridad, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Federal de Transparencia, es responsable de clasificar la información que se encuentre en sus archivos, es decir, determinar en primer término que información se encuentra clasificada como reservada y/o confidencial. De ello se desprende que, conforme al principio de publicidad contenido en la fracción I del artículo 6o. constitucional, toda la información se considera pública por regla general, y que es el referido titular en quien recae la obligación de proteger cierta información que por excepción deba considerarse clasificada en términos de la legislación ordinaria.

En ese sentido, recordemos que de conformidad con el procedimiento de acceso diseñado en la referida Ley Federal de Transparencia, la clasificación (reservada y/o confidencial) hecha por los titulares se encuentra sujeta a revisión por parte del Comité de Información de la dependencia o entidad, no siendo así en el caso de que la información no sea clasificada, es decir, que se mantenga pública, lo constituye la regla general, lo que

significa que información estará disponible al público que la solicite, sin que ningún otro funcionario pueda entrar a clasificarla, ya que ese caso la información pasará de la unidad administrativa al solicitante sin que tenga que pasar por las manos del Comité de Información. Esto implica que la no clasificación de cierta información que pudiera tener el carácter de confidencial (datos personales), conllevaría una omisión que repercutiría en un agravio para el titular de dichos datos, mismos que en algún momento pudieran ser difundidos por la determinación negativa u omisión de la autoridad bajo cuya responsabilidad se encontraba el resguardarlos, máxime que la legislación ordinaria no otorga al titular de la información ningún recurso o medio de defensa directo, de tal suerte que bajo estas circunstancias estamos ante una resolución definitiva atacable solo mediante el Juicio Amparo.

2. El Comité de Información de la Dependencia o Entidad de que se trate. Este cuerpo colegiado tiene, entre otras atribuciones, la de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas (art. 29, frac. III LFTAIPG). En ese sentido, esta autoridad está facultada para proceder en dos sentidos: desclasificar la información o confirmar su clasificación. En la primer conducta, cabe la posibilidad de que el Comité en cuestión pueda ser considerado como autoridad ordenadora para efectos del amparo, dado que como apuntamos en el numeral anterior, la desclasificación ilegal de la información implica un agravio para el titular de la misma. Por otro lado, ante la segunda conducta, el Comité no podrá considerarse autoridad responsable por determinar la confirmación de la clasificación, ya que contra tal determinación procede el recurso de revisión ante el IFAI, quien resolverá en

definitiva la cuestión, por lo que las determinaciones de aquel constituyen actos de trámite o instrumentales, parte del procedimiento administrativo de acceso a la información, en virtud de que, salvo la excepción antes mencionada, no constituyen actos definitivos, por lo que, de conformidad con la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción II del precepto 114, ambos de la Ley de Amparo, el juicio de amparo sería improcedente contra las determinaciones de un Comité de Información contra las que preceda el recurso de revisión ante el citado Instituto

Por otro lado, tenemos que una determinación del IFAI, la cual resuelve en definitiva la instancia administrativa, implica su ejecución por parte de la dependencia o entidad, por lo que será el Comité de Información de ésta la que tendrá el carácter de autoridad ejecutora, lo cual es trascendental para lograr la suspensión del acto reclamado, cuando esta proceda. Esto es así dado que al emitir una resolución, el Instituto instruye a la dependencia o entidad a efecto de que le de cumplimiento, tal y como se desprende de la redacción del siguiente resolutivo, contenido en una resolución pronunciada por dicho Instituto en una de sus resoluciones:

SEGUNDO: *Con fundamento en los artículos 56 párrafo segundo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 91 de su Reglamento, se instruye a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que en término no mayor de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de su notificación, cumpla con la misma, y en el mismo término informe a este Instituto sobre su cumplimiento.*⁶⁵

⁶⁵ Resolución de 14 de septiembre de 2005, pronunciada por el IFAI con motivo del recurso de revisión 1184/05, Comisionado Ponente: Alonso Lujambio Irazábal, p. 22.

Tal circunstancia encuentra su apoyo en el siguiente criterio sustentado por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE ORDENA DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBE EMITIRLA EL COMITÉ DE INFORMACIÓN RESPECTIVO.

De lo dispuesto en los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 y 49 de esa ley, se desprende que para negar el acceso a la información de una dependencia o entidad sujeta a ese ordenamiento, por inexistencia de la propia información, no basta con que el titular de la unidad administrativa o de la unidad de enlace respectiva indiquen al solicitante que no cuentan con la información requerida y que debe ser solicitada a otra entidad o dependencia, sino que es menester que la petición se remita al comité de información correspondiente a efecto de que sea éste quien resuelva en definitiva lo conducente, para que en su caso, el solicitante pueda inconformarse con la decisión que confirme la inexistencia de la información. De lo que se sigue que si en un juicio de amparo se otorga la protección constitucional para que las autoridades responsables den respuesta a una solicitud de información, ajustándose a lo dispuesto en la mencionada ley, la sentencia relativa no puede considerarse cumplida si la dependencia o entidad respectiva se limita a comunicar al solicitante que carece de la información requerida y que puede pedirla a diversa dependencia o entidad, toda vez que en esa hipótesis, es menester que se dé intervención al comité de información respectivo, para que sea éste el que emita la resolución que determine, en su caso, la inexistencia de la información y el

interesado esté en condiciones de cuestionar la decisión que se adopte en ese sentido.⁶⁶

DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 41/2006. Esther Castillejos Campo viuda de López. 31 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

3. El IFAI ó las instancias internas equivalentes responsables de aplicar la ley y resolver los recursos o medios de defensa ordinarios. El IFAI o la instancia interna equivalente para los demás sujetos obligados, conocerán del recurso de revisión y resolverán la instancia administrativa pronunciado al efecto la resolución correspondiente, la cual, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, puede ser impugnada por parte del particular ante el Poder Judicial de la Federación, vía Juicio de Amparo.

III. El tercero o terceros perjudicados. En términos generales, es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo.⁶⁷ En el inciso c) de la fracción III del artículo 5 de la Ley de Amparo, se alude a quienes son terceros perjudicados en los amparos que versen sobre materia administrativa,

⁶⁶ Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Enero de 2007, Página: 2378, Tesis: I.15o.A.73 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

⁶⁷ BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, op. cit., p. 343.

estableciendo que se reputan tales *“la persona o personas que hayan gestionado a su favor el acto contra el que se pide amparo cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas a la judicial o del trabajo, o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado”*.⁶⁸

De acuerdo a lo anterior, para efectos de la materia de estudio, pueden tener la calidad de tercero perjudicado en nuestra demanda de amparo:

- a) La persona que hubiere interpuesto la solicitud de información, en caso de que la demanda sea interpuesta por el titular de la información confidencial o datos personales sin cuyo consentimiento se pretende difundir. En este caso se actualiza el presupuesto legal en virtud de que el mencionado solicitante ha gestionado en beneficio propio el acto que se reclama de inconstitucional, lo cual se traduce en interés jurídico para acudir al juicio.
- b) En el caso de una negativa de acceso a la información pública, cuando el impetrante del Amparo sea el solicitante, tendrá el carácter de tercero perjudicado la persona que tenga interés en que dicha información permanezca clasificada y restringida en cuanto a su difusión. Este caso en concreto se dará cuando la negativa de acceso se encuentre motivada por tratarse de información confidencial o datos personales. El interés jurídico del titular de la información estriba en que tal sujeto es titular de un derecho protegido por el orden jurídico, el cual se vera menoscabado por el otorgamiento del amparo en la sentencia.

⁶⁸ Ibidem, pp. 346-347.

Este derecho del titular de la información al que hemos hecho alusión, deriva directamente de la Carta Magna, toda vez que en la fracción II de su recién reformado artículo 6o., establece que *“La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”*. Por su parte la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en su artículo 24 que, solo los interesados o sus representantes, tendrán acceso a los datos personales que obren en poder de los sujetos obligados, razón por la que aún y cuando éste no haya gestionado el acto reclamado, tiene interés directo en su subsistencia.

IV. El Ministerio Público Federal. Esta institución tiene como finalidad primordial el defender los intereses sociales o del Estado, en ese sentido su intervención, como parte en el Juicio de Amparo, es vigilar y propugnar por el respeto y acatamiento del orden constitucional y legal, interviniendo cuando se afecte, a su juicio, el interés público, por lo que siempre es llamado al juicio constitucional.

El Juicio de Amparo como medio de protección del derecho en estudio, presenta algunos rasgos o peculiaridades en cuanto a su promoción y sustanciación debido a la naturaleza jurídica del acto reclamado y a sus características, las cuales se identifican con las que rigen para lo que la doctrina ha llamado el Amparo Administrativo, lo cual, como se mencionó párrafos atrás, no implica una clasificación o subdivisión de este medio de control de la constitucionalidad, dado que, como lo señala el Dr. Ignacio Burgoa, tal creencia nos llevaría a considerar tantas especies de amparo como derechos tutelados. En ese sentido, nuestro análisis va encaminado mas bien a identificar las peculiaridades que reviste este medio de impugnación cuando es promovido

por alguna persona (física o moral) que en su carácter de gobernado, acuda en defensa de su derecho de acceso a la información pública, lo cual de ninguna manera implica la intención de limitar su campo de aplicación.

La primera cuestión ha analizar es respecto a la procedencia del Amparo, determinar que instancia debemos interponer, es decir, si es amparo directo o indirecto.

Cabe recordar que en términos del 158 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que pueden ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantía contenidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicadas.

Por otro lado, de conformidad con artículo 114 de la Ley de Amparo, el amparo indirecto procede contra:

- I. Leyes y Reglamentos federales y locales, tratados internacionales, así como cualquier otro reglamento, decreto o acuerdo de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, cause perjuicio al quejoso;
- II. Actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;
- III. Actos de tribunales dictados fuera de juicio o después de concluido;

- IV. Actos de tribunales dentro de juicio, cuando tenga una ejecución de imposible reparación ;
- V. Actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;
- VI. Leyes o actos de autoridades federales o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de la Ley de Amparo; y
- VII. Las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

De lo anterior se desprende que, como lo señala el Dr. Ignacio Burgoa, la acción constitucional se ejercita ante Juez de Distrito, cuando los actos de autoridad que se reclamen no sean sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en cuyo caso incumbe el conocimiento del juicio de garantías, al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, vía amparo directo⁶⁹. Ello quiere decir que el juicio de amparo directo procede contra aquellas resoluciones que decidan el juicio en lo principal o bien que sin tener tal efecto, lo den por concluido, además de que sean dictadas por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, por lo que las resoluciones dictadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información o las instancias equivalentes a que se refiere la fracción VII del artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dentro de un procedimiento de tal naturaleza, no constituyen sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio, y por tanto dichos actos no se encuentran dentro del supuesto de procedencia del amparo directo.

Sin embargo, no obsta lo anterior, lo establecido en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia, mismo que señala: *“Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares*

⁶⁹ BURGOA, Ignacio, *“El Juicio de Amparo”*, op. cit., p. 632.

podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación”, así como las disposiciones análogas establecidas en las legislaciones reglamentarias aplicables al resto de los sujetos obligados, dado que conforme a lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de Amparo, la acción constitucional se interpondrá ante Juez de Distrito, vía amparo indirecto.

Ahora tenemos la tarea de encuadrar la procedencia del amparo en alguna de las fracciones del mencionado artículo, para lo cual se debe tomar en cuenta la naturaleza de los actos reclamados y del órgano estatal a quien se atribuya su emisión.

Las atribuciones estatales, cuyo conjunto constituye el fin del Estado, en un sistema de división de poderes se realiza mediante tres funciones jurídicamente distintas, que son, la legislativa, la ejecutiva y la judicial o jurisprudencial, cuya calificación específica como tales puede establecerse desde dos puntos de vista: *material* el uno y *formar* el otro. El primero de ellos califica un acto atendiendo a la naturaleza intrínseca de la función que mediante ella se realiza; la segunda únicamente toma en cuenta la calidad constitucional de la autoridad que normalmente está encargada de desempeñarla.⁷⁰

Por lo que hace a su naturaleza, tenemos que los actos que resuelven un procedimiento de acceso a la información, con independencia de la autoridad emisora, son actos administrativos, ya que estamos ante una actividad estatal de aplicación o ejecución de normas de derecho objetivo, sin que obedezca a una controversia previa.

En ese sentido, la resolución o determinación que resuelve en definitiva un procedimiento de acceso a la información puede encuadrar en lo que se conoce como un acto que emana de un procedimiento seguido en forma de

⁷⁰ BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, op. cit., p. 379.

juicio, por lo que si dicho acto es emitido ya sea por el Poder Ejecutivo, por el Legislativo o bien por algún Órgano Constitucional Autónomo, dado que el acto a impugnar no es materialmente legislativo (art. 114, frac. I L.A) y no emana de un tribunal judicial, administrativo o del trabajo, dicho acto de autoridad se encuadrará bajo el supuesto de procedencia previsto en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo.

En efecto, dicha hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto es amplísima, ya que no solo comprende todos los actos de autoridad administrativa (formal y materialmente hablando), como podría ser la respuesta a una solicitud de acceso por parte de una dependencia de la Administración Pública, así como los actos emanados de procedimientos seguidos en forma de juicio, como sería el caso de un recurso de revisión ante el IFAI, sino que también, por exclusión, podríamos encuadrar dentro de la referida fracción, todas aquellas determinación o resoluciones definitivas que tengan por objeto decidir sobre la concesión o negativa de acceso dictadas por cualquier otra autoridad que no sea de los mencionados expresamente en sentido negativo por dicha fracción (tribunales judiciales, administrativos o del trabajo). Por esa misma razón, bajo dicho fracción se justifica la procedencia del Juicio de Amparo contra actos de Órganos Constitucionales Autónomos.

Por otro lado, no debemos pasar por alto que los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, también son sujetos obligados por el artículo 6o. constitucional, por lo que aún resta establecer respecto a la procedencia del amparo contra las determinaciones que emanen de dichas autoridades en un procedimiento de acceso a documentos públicos.

Las resoluciones definitivas dictadas con motivo de un procedimiento de acceso a la información por órganos material y formalmente jurisdiccionales, en el caso de los tribunales judiciales, y formalmente ejecutivos, en el caso de los

tribunales administrativos o del trabajo, constituyen actos a los que dan nacimiento los tribunales, cuando no desarrollan una tarea propiamente jurisdiccional, toda vez que al concederse o negarse el acceso a determinada información que obre en poder de dichos órganos, no se está dirimiendo una controversia, es decir, que el órgano jurisdiccional no va a decir el Derecho entre las partes, aun cuando sus actos causen efectos jurídicos en la esfera del gobernado.⁷¹

Así pues, al tratarse de actos que se ventilan o desarrollan ante los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, sin que en si mismos sean actos jurisdiccionales, es decir, actos emitidos durante la tramitación de un proceso tendiente a solucionar una controversia, estamos ante un acto dictado fuera de juicio, susceptible de ser impugnado por medio del amparo indirecto en los términos de la fracción III, del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Cabe señalar que, los actos o resoluciones pronunciadas en definitiva tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal, como sujetos obligados en materia de acceso a la información, son impugnables por vía del juicio de amparo, ya que en ambos casos operan sendas causas de improcedencia.

En efecto, la fracción I, del artículo 73 de la Ley de Amparo, sostiene que el juicio de amparo es improcedente contra los actos que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que tal improcedencia abarca cualquier acto que emane ésta, lo cual se justifica con el fin de establecer una seguridad jurídica, toda vez que no existe un órgano superior dentro de la judicatura

⁷¹ Cfr. CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "*Ley de Amparo Comentada*", 8ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2007, p. 425.

federal que pueda revisar las ejecutorias del Máximo Tribunal Federal, por lo que sus fallos son definitivos.⁷²

Asimismo, de conformidad con el artículo 100, octavo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal serán inatacables y, por tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces. Ello se justifica en el hecho de que el citado Consejo nace como contralor de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, es decir, como superior jerárquico de éstos, por lo que ningún tribunal federal podría conocer de la constitucionalidad de sus actos. En ese sentido, al igual que el caso anterior, el juicio de amparo será improcedente en contra de las resoluciones definitivas que el Consejo de la Judicatura Federal dicte en materia de acceso a la información.

Por lo que hace al tema de la procedencia, solo resta añadir que el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la competencia del Juez de Distrito especializado en materia administrativa, para conocer, entre otros, de amparos que se promuevan contra actos de autoridades distintas a la judicial, actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, así como los que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa.

Respecto a las peculiaridades del Juicio de Amparo como medio de defensa del derecho de acceso a la información pública, se puede precisar algunas cuestiones aplicables en materia administrativa.

⁷² BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, op. cit., p. 140.

Por lo que toca al ejercicio de la acción de amparo, tenemos que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de la materia, el término para la interposición de la demanda es de 15 días contados desde el día siguiente al en que haya surtido efectos conforme a la ley del acto, la notificación de la resolución reclamada o al en que el quejoso haya tenido conocimiento de la misma, sin que se aplique en el caso concreto de la materia en estudio, alguna de las excepciones establecidas en el artículo 22 del referido ordenamiento.

En cuanto a la forma que debe revestir la demanda de amparo, en el caso concreto se sigue la regla general de que la demanda de amparo indirecto ha de adoptar la forma escrita, y en cuanto a su contenido, la misma ha de apegarse a todas y cada una de las exigencias expresadas en las seis fracciones del artículo 116 de la citada ley.⁷³

ARTICULO 116. *La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;*
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;*
- III. La autoridad o autoridades responsables; el quejosos deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;*
- IV. La Ley o acto que de cada autoridad se reclamen; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuales son los hechos o abstenciones que le constan y constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;*
- V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las*

⁷³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, “*Practica Forense del Juicio de Amparo*”, 16ª ed., Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 234-235.

violaciones, si el amparo, se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta Ley; y

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invalidada por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

En cuanto a los principios fundamentales a los que deberá sujetarse el juicio constitucional, es conveniente resaltar algunas particularidades conforme al momento procesal en que resultan aplicables. En primer lugar tenemos que al momento de ejercitar la acción, como sucede con el de instancia de parte agraviada, el de agravio personal y directo y el de definitividad.⁷⁴

El principio de instancia de parte agraviada (artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal y 4º de la Ley de Amparo) consiste en que el juicio de amparo no comienza en ninguno de los casos, esto incluye la materia administrativa objeto de nuestro estudio, si no es mediante la excitación por escrito ante los Jueces de Distrito, es decir, que no prospera en forma oficiosa, sino siempre a instancia del gobernado.⁷⁵ Es necesario mencionar que no existe ninguna excepción respecto a este principio.⁷⁶

El principio de agravio personal y directo (artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal; 4º, 73, fracciones V y VI de la Ley de Amparo) conlleva que para la procedencia del juicio constitucional es necesario que el acto o la ley que se reclamen causen una afectación directa al quejoso en alguno de los derechos que el orden jurídico le reconoce y tutela. Este agravio es lo que

⁷⁴ BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, op. cit., p. 61.

⁷⁵ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La procedencia del Amparo Indirecto en materia Administrativa*”, Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 108-109.

⁷⁶ BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, op. cit., p. 62.

otorga al quejoso el interés jurídico para acudir ante la justicia federal, pues sus bienes jurídicamente tutelados han sido afectados sin que exista la fundamentación y motivación legal. El fondo del amparo será probar si existe o no tal fundamentación y motivación.⁷⁷

El interés jurídico del quejoso, a que nos remite la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, se refiere a la titularidad que a éste le corresponde, en relación con los derechos conculcados con el acto de autoridad reclamado, de ahí que sea necesario para la procedencia del juicio de garantías que el quejoso demuestre de manera fehaciente tanto la existencia del acto reclamado, en este caso la negativa o concesión del acceso a la información por parte del sujeto obligado, como el agravio, es decir, la afectación u ofensa ocasionado por el mencionado acto al derecho consagrado en el artículo 6o. constitucional y en la legislación reglamentaria.

Podamos afirmar que para que proceda el amparo contra un acto o ley que contravenga los principios o bases de la garantía de acceso a la información consagrados en el referido artículo 6o., es necesario que lo solicite la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama; de ahí que resulta indispensable comprobar el interés jurídico del quejoso o agraviado, ya que de no ser así, el juzgador deberá sobreseer en el juicio, con fundamento en el artículo 74, fracción III y 73, fracción V de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Para ilustrar este punto, resulta conveniente mencionar el caso que se dio con el Sector Financiero Mexicano, en el cual se aprecia la falta de interés jurídico para recurrir una resolución emitida por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

⁷⁷ SANCHEZ PRICHARDO, Alberto, *“Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa”*, op. cit., p. 784.

En efecto, con motivo de los recursos de revisión promovidos por los solicitantes, en contra de la negativa de acceso a la información pública del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), diversas instituciones bancarias del país promovieron Juicio de Amparo Indirecto en contra de las resoluciones emitidas por el IFAI, que ordenó la apertura de la información, fundada en el requerimiento del IPAB a las Instituciones Bancarias, con el fin de que proporcionara a al propio IPAB la información solicitada por los recurrentes. Dichos juicio constitucionales concluyeron con el sobreseimiento de los mismos por falta de interés jurídico los promoventes, en virtud de que ningún agravio inmediato y directo le generaba la resolución emitida por el IFAI.⁷⁸

Con motivo de alguno de estos juicios de amparo promovidos por el sector financiero a instancia del IPAB, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa estableció un criterio jurisprudencial, durante septiembre de 2005, en el sentido de que la resolución del IFAI que obliga al IPAB a proporcionar información a un gobernado, previa eliminación de los datos reservados, confidenciales o clasificados, no afecta el interés jurídico del titular de la información⁷⁹, mismo que a continuación se transcribe:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS. El artículo 6o de la Constitución Federal establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, sin que esto signifique un perjuicio para las

⁷⁸ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “Segundo Informe de Labores al H. Congreso de la Unión” 2004-2005, p. 28.

⁷⁹ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, “Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión” 2005, p. 52.

entidades públicas o privadas porque el acceso a la información no sólo obliga a proporcionarla o a exhibir la documentación que soliciten los gobernados sino también a difundir la que no sea confidencial, reservada o clasificada, que es la orientación y contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reglamenta dicha disposición constitucional. Por tales razones, es claro que la resolución de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que obliga al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a proporcionar información, previa eliminación de los datos considerados como reservados, confidenciales o clasificado, no afecta los intereses jurídicos del titular de la información, aun cuando no hubiese dado su consentimiento, por lo que debe sobreseerse el juicio de garantías que intenta, con fundamento en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 74, fracción II, de la propia ley de la materia.⁸⁰

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 487/2004. Banco Capital, S.A., Institución de Banca Múltiple. 16 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Amparo en revisión 528/2004. Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Amparo en revisión 245/2005. Banco del Centro, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte. 6 de julio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Ernesto González González.

⁸⁰ Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXII, Septiembre de 2005, página 1584, tesis: I.4º.A.499 A, Tesis Aislada, Registro IUS: 177116.

Ahora bien, tenemos que el principio de definitividad del Juicio de Amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.⁸¹

La procedencia del amparo indirecto y el principio de definitividad en materia administrativa, se desprenden de la fracción IV del artículo 107 constitucional y XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual implica que el juicio de garantías es un medio extraordinario que solo procede contra actos definitivos, es decir, frente a los que no procede recurso o medio de defensa ordinario alguno o que procediendo, se hayan hecho valer oportunamente y el acto reclamado sea lo resuelto en ellos, de no haberse obtenido la reparación solicitada, lo que significa que solo se debe acudir a la instancia constitucional cuando ya no exista ante la potestad común la posibilidad de reparar el agravio que se alegue causa la autoridad.⁸²

En ese sentido, cuando una autoridad administrativa emita en un procedimiento de acceso a la información, un acto que cause molestia o agrave de alguna forma por no encontrarse ajustado a derecho, el afectado habrá primero de agotar el medio de defensa contemplado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental consistente en el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuando este sea procedente en términos de los artículos 49 y 50 del referido ordenamiento, ya que en tanto se encuentre pendiente de resolverse dicho recurso no será procedente el Juicio de Amparo, ello en virtud de que no encuadra en ninguna de las hipótesis de excepción al citado principio, es decir,

⁸¹ BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, op. cit., p. 283.

⁸² TONDOPO HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La procedencia del Amparo Indirecto en materia Administrativa*”, op. cit., p. 111.

se encuentra previsto en una ley, no es optativo, en materia de suspensión le aplica supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo⁸³ y tiene por objeto revocar o modificar el acto.

Lo señalado en el párrafo anterior será por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal, sin embargo habrá la misma obligación en tratándose de un acto que emanen de autoridades locales (estatales, distritales y municipales), en cuyo caso habrá que remitirse a la ley reglamentaria aplicable en cada caso concreto.

Sin embargo, recordemos que el extenso ámbito de aplicación de la Ley Federal de Transparencia, obligo a que la misma tuviera un diseño particular, el cual consistente en establecer los lineamientos que deberán seguir los demás sujetos obligados distintos al Ejecutivo, delegándoles la posibilidad de adaptarlos a sus necesidades y características especiales de cada uno de ellos, mediante la expedición de reglamentos o acuerdos generales. Esto quiere decir que los recursos ordinarios que se establezcan para impugnar los actos dictados en un procedimiento de acceso a la información emitidos por los demás sujetos obligados distintos al Ejecutivo, es decir, el resto de los poderes de la Unión y los órganos con autonomía constitucional y legal, estarán previstos en una disposición reglamentaria y no en la Ley sustantiva propiamente, por lo que en tal caso se podrían estar ante una de las excepciones al principio en estudio, en virtud de que los recursos administrativos que constituyen tal excepción deben estar establecidos en leyes en sentido formal y no en reglamentos, tal y como se desprende de la tesis

⁸³ El artículo 87 de la citada ley establece la posibilidad de suspender la ejecución del acto sin exigir mayores requisitos que la Ley de Amparo, lo cual ha sido sustentado por la Segunda Sala en la jurisprudencia titulada: AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN. Tesis: 2a./J.82/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 200, páginas 49-50.

denominada: RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTA PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.⁸⁴

Al respecto no existe un criterio que podamos citar para afirmar o desvirtuar la operancia de tal excepción al caso concreto, sin embargo considero que no operaría ya que el criterio en que se apoya la misma está basado en que el reglamento administrativo tiene como límite natural lo dispuesto por la ley que reglamentan y no puede exceder el ámbito de la misma instaurando figuras legales no contempladas en ley sustancial, sin embargo en este caso, la intención del legislador federal fue resolver el problema de establecer en una sola ley, diseños de acceso aplicables a órganos de naturaleza tan diversa como el Poder Judicial, el Banco de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, otorgándoles flexibilidad para adaptarlas a sus características propias, dentro de un conjunto de principios generales previamente establecidos en materia de órganos, criterios de clasificación, procedimientos de acceso y medios de impugnación, por lo que el establecimiento de recursos administrativos en las distintas disposiciones reglamentarias equivale al objeto de hacer eficaces y efectivas administrativamente las hipótesis contempladas en la ley sustancial.

Asimismo, durante la sustanciación del juicio de garantías operan otros principios, como el de prosecución judicial, el de estricto derecho y el de suplencia de la deficiencia de la queja⁸⁵, estos dos últimos propiamente al momento que el Juez emite la sentencia, lo cual tendrá lugar en la audiencia constitucional, según se desprende del artículo 107, fracción VII de la

⁸⁴ Novena época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, tomo XIV, diciembre de 2001, p. 1685. Tesis aislada X.3º.8 A, registro 188310.

⁸⁵ BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, op. cit., p. 61.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 155 de la Ley de Amparo.

El principio de prosecución judicial encuentra su fundamento en el párrafo primero del artículo 107 de la Carta Magna, al señalar que: “Todas las controversias que de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley”, lo cual consiste en que el Juicio de Amparo deberá sujetarse a un procedimiento y formas jurídicas que la propia Ley de Amparo señala, según se trate, como es en nuestro caso, del amparo indirecto, o bien del directo.

Según lo anterior, el Amparo tiene la naturaleza de un juicio, lo cual implica el reconocimiento a una controversia entre el gobernado quejoso y la autoridad responsable con motivo de la transgresión a las garantías de aquel, la cual, en nuestro caso, resulta ser la de acceso a la información pública gubernamental. Como he señalado líneas atrás, la vía a ejercitar en el caso que nos ocupa, dada la naturaleza del acto que se ataca ante la instancia constitucional, es el amparo indirecto, cuyo procedimiento para seguir la sustanciación del mismo se enuncia en los artículos 145 al 157 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. A efecto de seguir la secuela procesal del Juicio de Amparo Indirecto nos remitimos al diagrama contenido en nuestro Anexo Uno (Flujograma del Juicio de Amparo Indirecto como medio de defensa al Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Otro principio que rige el Amparo es el de estricto derecho, respecto del cual nos dice el Dr. Ignacio Burgoa⁸⁶, implica una imposición de norma de conducta al órgano de control, consistente en que, en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar

⁸⁶ BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, op. cit., p. 67.

los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos principios

Este principio, cuyo fundamento lo encontramos en el primer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, consiste en que el órgano de control constitucional, al momento de dictar sentencia no puede ir más allá de lo invocado por el quejoso en los conceptos de violación esgrimidos en el escrito de demanda, por lo que el juzgador debe limitar su actuación estrictamente a los solicitados por el promovente, sin hacer mayores aseveraciones respecto a hechos no contenidos en la demanda de garantías.

Por tal razón en los juicios de amparo que versan sobre la materia administrativa, como el caso que nos ocupa, se obliga al Juez a considerar únicamente los argumentos formulados por el promovente del Amparo o por quien interpone un recurso. Si el juez advierte vicios notorios de inconstitucionalidad del acto reclamado y éstos no se hicieron valer, no podrá invocarlos oficiosamente⁸⁷, salvo aquellas excepciones que analizaré más adelante.

Por ello, en el Amparo que se intente contra un acto contraventor a la garantía de acceso a la información, al quejoso le corresponderá exponer razonadamente el porqué se estima inconstitucional o ilegal tal determinación, bastando con que de dichos razonamientos se desprenda la causa de pedir, para que el juez entre al estudio de fondo del asunto⁸⁸. Sin embargo, este principio admite ciertas excepciones que, en su conjunto, conforman la llamada suplencia de la deficiencia de la queja o demanda, que es la figura por virtud de

⁸⁷ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La procedencia del Amparo Indirecto en materia administrativa*”, op. cit., p. 129.

⁸⁸ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto, “*Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa*” op. cit., p. 803.

la cual el Juez de Amparo está constreñido a subsanar las fallas, defectos o faltas técnicas en que incurra el quejoso al momento de redactar la demanda de amparo.

En efecto, en términos de los artículos 107, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Federal y 76 bis de la Ley de Amparo, el juzgador que conozca del juicio de garantías que se encuadre en alguno de los supuestos contemplados en el numeral últimamente citado, deberá de suplir de oficio la queja deficiente, es decir, que el Juez de Amparo va a exponer los conceptos de violación que el quejoso no supo esgrimir, a fin de concederle el amparo a éste.

De estos casos de excepción contenidos en el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, solo en ciertos casos muy específicos tienen aplicación en la materia administrativa, y por ende en nuestra materia de estudio, es decir, el acceso a la información. Estos casos que comentamos son:

“Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia;”...

VI. En otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa”

En el primer caso, como lo señala la fracción citada, la suplencia tendrá lugar en todas las materias, incluyendo la administrativa, cuando el acto reclamado se haya fundado en una ley (lato sensu, incluyendo tratados internacionales, reglamentos administrativos y cualquier otra disposición de carácter general⁸⁹) que previamente haya sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia, en cuyo caso el juez federal deberá suplir las deficiencias que se contengan en la demanda, siendo menester para ello que el quejoso esboce conceptos de violación, a fin de que exista la materia donde recaiga esa suplencia.⁹⁰

De tal suerte para que en la materia objeto de nuestro estudio opere la suplencia de la deficiencia de la queja con fundamento en la fracción I del artículo supracitado, es necesario que el acto definitivo que derive de un procedimiento de acceso a la información se funde en una ley o reglamento (en este caso en materia de transparencia), ya sea federal o local, y que éste o aquella haya sido declarada inconstitucional por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, previamente a la interposición de la demanda respectiva.

Al respecto cabe mencionar que, con motivo del Amparo en Revisión 75/2005 interpuesto por BBVA Bancomer, S.A. a instancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como su Reglamento, no

⁸⁹ El concepto de ley debe entenderse en sentido genérico aplicable en todos aquellos casos en donde operen disposiciones de carácter general, aunque no se les denomine leyes, por ser aquellas en su aspecto material, actos de naturaleza legislativa, al quedar integrados por normas de carácter general, impersonal y abstracta, lo cual encuentra sustento en la tesis denominada: SUPLENCIA DE LA QUEJA. PROCEDE RESPECTO DE REGLAMENTOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, CON FUNDAMENTO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 76BIS DE LA LEY DE AMPARO. Tesis de jurisprudencia 4a./J.14/91, registro 207893, octava época, Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo VIII, septiembre 1991, p. 35.

⁹⁰ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, "*Ley de Amparo Comentada*", 8ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, México, 2007, p. 293.

contravenían la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS TERCEROS INTERESADOS.

Del análisis sistemático de los artículos 24, 25 40 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 40 y 41 de su Reglamento, se desprende que en el procedimiento de acceso a los datos personales, documentos e información en posesión de los Poderes de la Unión u órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, los terceros interesados tienen la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga respecto de la solicitud de que se trate; en primer lugar, en la etapa que se desarrolla ante la unidad de enlace de la dependencia u órgano autónomo cuando, por la naturaleza de la información, el Comité de Acceso considere pertinente recabar la autorización del titular de la información, previo a su entrega, otorgándole un plazo de diez días hábiles para contestar; en segundo lugar, en el trámite del recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información, cuando en el escrito por el cual se interponga ese medio de defensa, se le señale expresamente como tercero interesado o el Instituto, oficiosamente, le otorgue ese carácter y, por ende, la oportunidad de alegar y ofrecer pruebas en el recurso, lo que podrá hacer, inclusive, de modo propio, pues ninguna disposición lo prohíbe. Por tanto, la Ley en comento y su Reglamento, marco legal que establece el procedimiento de acceso a la información, otorga a los terceros interesados la garantía de audiencia establecida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹¹

⁹¹ Novena Época, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXI, Marzo de 2005, Tesis: 2a.XXXIV/2005, página 316, materia: Constitucional, Administrativa. Tesis asilada.

Amparo en revisión 75/2005. BBVA Bancomer. S.A. y otras, 25 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario Javier Arnaud Viñas.

Asimismo con motivo de otro Amparo más promovido en contra de la Ley Federal de Transparencia por las empresas Teléfonos de México, S.A. de C.V. y Teléfonos del Noroeste S.A. de C.V., en este caso a instancia de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), el cual les fue negado, dichas empresas presentaron un recurso de revisión, mismo que fue turnado para su resolución al Décimo Quinto Tribunal Colegido en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual resolvió remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por tratarse de la inconstitucionalidad de una Ley Federal, mismo que fue radicado en la Primera Sala, la cual resolvió no amparar a las mencionadas empresas por lo que toca al ordenamiento legal citado, dando lugar a la siguiente tesis:

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ARTÍCULOS 2º, 7º, 13, 14, 18, 19 Y 43 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN 2004, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

Los citados preceptos, al establecer la facultad de los particulares titulares de la información que obra en poder de las autoridades para delimitar o determinar la parte que puede ser de conocimiento público, con el objeto de no poner en riesgo información relativa a secretos industriales o aspectos técnicos, entre otros y evitar con ello que se les perjudique en el desarrollo de su actividad y fin, no violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es, dada la función y objetivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales, así como garantizar el derecho a la información contenido en el artículo 6º de la Constitución Federal, dicho ordenamiento debe buscar un equilibrio entre los

principios contenidos en este precepto y aquellos de que prevé el citado numeral 16, pues estimar lo contrario –que la información en la que tienen injerencia particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales no puede ser proporcionada para consulta de otros gobernados- equivaldría a hacer nugatorio el derecho a la información y contravenir el propio fin para el cual fue creada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es por ello que en forma sui generis se establecen los mecanismos para lograr el propósito de la indicada Ley y, a su vez, se garantiza a los particulares titulares de información en que intervienen el Gobierno Federal, que no se trastoquen sus derechos públicos subjetivos.⁹²

Amparo en revisión 1048/2005. Teléfonos de México, S.A. de C.V. y otra. 9 de noviembre de 2005. Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Gustavo Ruiz Padilla.

Por cuanto hace a violaciones manifiestas a la ley o que hayan dejado sin defensa al quejoso, contemplada en la fracción VI del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, al referirse a otras materias, incluye la materia administrativa. Esta fracción deja abierta la posibilidad al Juzgador de Control Constitucional, de apreciar no a su libre arbitrio, pero si atendiendo las reglas generales del proceso, y estar en posibilidades, de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal cuando la violación es a la luz del derecho y de la simple lectura del expediente, se observe franca violación a los derechos procesales del impetrante de garantías.⁹³

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA. Para que proceda la suplencia de los

⁹² Novena Época Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Tesis: 1a. XXXVII/2006, página 650 Materia: Constitucional, Administrativa, tesis aislada.

⁹³ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La procedencia del Amparo Indirecto en materia administrativa*”, op. cit., p. 138.

conceptos de violación deficiente en la demanda de amparo o de los agravios en la revisión, en materias como la administrativa, en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, se requiere que el juzgador advierta que el acto reclamado, independientemente de aquellos aspectos que se le impugnan por vicios de legalidad o de inconstitucionalidad, implique además, una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o al particular recurrente. Se entiende por “violación manifiesta de la ley que deje sin defensa”, aquella actuación en el auto reclamado de las autoridades responsables (ordenadoras o ejecutoras) que haga visiblemente notoria e indiscutible la vulneración a las garantías individuales del quejoso, ya sea en forma directa, o bien, indirectamente, mediante la trasgresión a las normas procedimentales y sustantivas y que rigen la emisión del acto reclamado, e incluso la defensa del quejoso ante la emisión del acto de las autoridades responsables. No deben admitirse para que proceda esta suplencia aquellas actuaciones de las autoridades en el acto o las derivadas del mismo que requieran necesariamente de la demostración del promovente del amparo, para acreditar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto, o bien, de allegarse de cuestiones ajenas a la litis planteada, por que de ser así, ya no se estaría ante la presencia de una violación manifiesta de la ley que deje sin defensa al quejoso o agraviado.⁹⁴

Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación, Época 8ª, Tomo VII junio, Tesis 1ª. IV/91, página 77. Precedente: Amparo en revisión 1482/90. Fraccionamientos Residenciales Urbanos, S.A. 3 de diciembre de 1990. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Clementina Gil de Lester. Secretaría: Rosalba Becerril Velázquez.

Así, el legislador estableció en esta fracción, la posibilidad de que el Juzgador determine cual es el grado de violación procesal con que la autoridad responsable afecta los derechos del quejoso; la que se ha nutrido por medio de

⁹⁴ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2000, novena época, Primera Sala, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, octubre de 2000, p. 189, apud. TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La procedencia del Amparo Indirecto en materia administrativa*”, op. cit., pp. 139-140.

los criterios jurisprudenciales, atendiendo al principio de impartición de justicia pronta y expedita.⁹⁵

La jurisprudencia del Pleno de la Corte, ha establecido que la falta de verificación del emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta de la ley que produce indefensión.

SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL. Conforme a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 76 bis de la Ley de Amparo, en materias distintas a la penal, agraria y laboral, opera la suplencia de la deficiencia de los conceptos de violación y de los agravios cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Ahora bien, si el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta de la ley que produce indefensión, pues se estaría ante la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave dada su trascendencia de alegar y de ofrecer y desahogar pruebas, lo que obliga a los juzgadores de amparo a suplir la queja deficiente al respecto y, por tanto, a no dejar de examinar esa cuestión sólo porque el planteamiento específico no se haya hecho valer en la demanda de garantías, no pudiendo estimarse inoperantes los agravios relativos por esa razón.⁹⁶

Contradicción de tesis 34/97. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tribunal Colegiado del Décimo Circuito

⁹⁵ TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La procedencia del Amparo Indirecto en materia administrativa*”, op. cit., p. 139.

⁹⁶ Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, p. 22, Tesis de jurisprudencia P./J. 149/2000, registro 190656.

(actualmente Primer Tribunal), Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados del Segundo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito y Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito) y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 24 de octubre de 2000. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 149/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 19 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 40 de su Reglamento, cuando una dependencia o entidad reciba una solicitud de acceso a un expediente o documento que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del titular de dicha información, para lo cual se deberá recabar la autorización su éste, sin la cual el Comité de Información no podrá determinar su difusión.

En este caso vemos que los citados ordenamientos otorgan al titular de la información el derecho de audiencia a efecto de que manifieste su consentimiento o negativa (expresa o tácita), por lo que si la autoridad determina la entrega de la misma sin dar vista al interesado, le estaría privando de la oportunidad de alegar y defenderse en relación a dicha determinación, lo que se traduce en una violación dentro del procedimiento de acceso que dejaría sin defensa a su titular, razón por la cual considero que en ese caso podría actualizarse la hipótesis de suplencia de la deficiencia de la queja prevista en la fracción IV del citado artículo 76 bis de la Ley de Amparo.

Por último, los principios también se presentan respecto a los efectos que produce la sentencia, como sucede con el principio de relatividad, mejor conocido como *Fórmula Otero*.⁹⁷

El sustento legal de este principio se encuentra en los artículos 107, fracción II de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, y de acuerdo con él, la sentencia de amparo sólo beneficia (en caso que se conceda) a quien promovió el juicio de garantías, pero no al resto de los gobernados aún cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de ahí que se mencione que la sentencia de amparo no tiene efectos *erga omnes*, es decir, para todos.⁹⁸

De acuerdo con esto, como señala el Dr. Ignacio Burgoa⁹⁹, el acto o ley reputados inconstitucionales por el agraviado no se anulan por el órgano de control mediante una declaración general que propiamente engendra su invalidez, sino que se invalidan en cada caso concreto, es decir, que solo surten efectos en relación con las personas que promovieron el juicio, no de otros, aun cuando se encuentren en situaciones semejantes.

Por tanto, como lo establece el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, de la materia que sea, solo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas jurídico colectivas, privadas u oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a apararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.

⁹⁷ BARRERA GARZA, Oscar, “*Compendio de Amparo*”, op. cit., p. 61.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 71.

⁹⁹ BURGOA, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, op. cit., p. 280.

En ese sentido, la sentencia de amparo, cuando lo reclamado es un acto, deja sin efectos únicamente el acto reclamado en particular, por ejemplo, la resolución que confirme ilegalmente la negativa de acceso a determinados documentos públicos, y de promover un juicio de garantías el solicitante y conseguir que la justicia federal lo ampare y proteja, no significa que la autoridad no puede volver a negar la misma información, por el contrario, la sentencia de amparo surte efectos exclusivamente por lo que hace al acto reclamado, más no en relación a posteriores actos semejantes. No obstante lo anterior, cabe señalar que no debe pasar inadvertido que la eficacia de la sentencia protectora se prolonga en el tiempo, única y exclusivamente respecto del acto reclamado, es decir, por el acto que el Juez de Distrito amparó al gobernado.

En consecuencia, cuando la situación de terceros sea análoga o semejante a la resuelta en una sentencia dictada en un juicio de amparo que haya resuelto sobre la constitucionalidad de una determinación definitiva en materia de acceso a la información o el acto reclamado sea de naturaleza igual, como podría ser la ilegal clasificación de cierta información con el objeto de no permitir su difusión, la sentencia no llega más allá de los sujetos que litigaron por lo que hace al acto reclamado, de tal suerte que las autoridades quedan en libertad constitucional de seguir realizando actos como los que se declararon inconstitucionales, actos que, en todo caso, por lo que hace a los futuros o a los pasados semejantes, tendrán que ser materia de juicios particulares de amparo para ser afectados.¹⁰⁰

Ahora bien, en relación a los alcances de la sentencia de amparo, tenemos que si el quejoso logra demostrar jurídicamente, no solo la existencia del acto reclamado, sino la inconstitucionalidad del mismo, el órgano de control

¹⁰⁰ Cfr. TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “*La Procedencia del Amparo Indirecto en Materia Administrativa*”, op. cit., p. 143.

constitucional ordenara que se nulifique o cese el acto de autoridad violatorio de garantías individuales del quejoso mediante la sentencia que lo ampare y lo proteja, restituyendo las cosas al estado que tenían antes de la violación, reclamada, si el acto es positivo, o bien obligando a dicha responsable a que respete la garantía conculcada, cumpliendo lo que ella exige, si el acto es negativo.

Por el contrario, si no existe violación a dichas garantías, o si no se ha invadido la soberanía de la Federación o de los Estados, se negará la protección y amparo de la justicia de la Unión. Asimismo, en caso de que sobrevenga la existencia de alguna causa de improcedencia de la acción de amparo intentada o que se actualice alguna otra de las hipótesis previstas en el artículo 74 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la sentencia de amparo sobreseerá el juicio de garantías.

6. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La protección de los derechos humanos sigue representando una de las exigencias más importantes para los estados modernos de derecho. En el caso mexicano, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), atendió a esta necesidad de contar con una instancia oficial encargada de promover al respecto la plena vigencia de los derechos humanos en el país¹⁰¹.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo constitucional autónomo cuyo fundamento constitucional se encuentra en el apartado B del artículo 102 de ese ordenamiento jurídico, tiene encomendada

¹⁰¹ NAVARRO LUNA, Fabiola, “Contribución Legislativa de la CNDH, en su reviente etapa como Organismo Constitucional Autónomo”, en RUIZ EULER, Alexander (coord.) *Transparencia y rendición de cuentas*, editorial Fontamara, México, 2006, p. 43.

como tarea la de protección, la observación, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos amparados en el orden jurídico mexicano, actuando como órgano de control externo de la Administración Pública, a través de las funciones sustantivas previstas en el artículo 6º de su ley¹⁰²:

Artículo 6.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;*
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones a derechos humanos en los siguientes casos:*
 - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;*
 - b) Cuando los particulares o algún o agente social cometan ilícitos con la anuencia o tolerancia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;*
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presente respecto a las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;*

¹⁰² Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y cuya última reforma fue publicada en es mismo órgano de difusión el 26 de noviembre de 2001.

- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de estos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias; así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;
- X. Expedir su Reglamento Interno;
- XI. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- XII. Supervisar el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- XIII. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XIV. Proponer al Ejecutivo, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV. Los demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Como se ha visto, gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue obligatoria la disponibilidad de información pública de los presupuestos, las metas, los salarios de los servidores públicos, las adquisiciones y en general toda la información relacionada con la gestión gubernamental, lo cual es una manera permanente de rendir cuentas y el derecho de tener acceso a dicha información constituye un de los derechos humanos más importantes.¹⁰³ A partir de las facultades legales citadas, se analizará el papel que juega la CNDH en la promoción y defensa de la transparencia y el acceso a la información pública.

Una de las atribuciones de la CNDH, contemplada en el artículo suprecitado, consiste en promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos, elaborando programas con otras dependencias que permitan impulsar el cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México.

Bajo dicho fundamento y buscando promover y difundir la protección del derecho humano a la información y fomentar la cultura de la transparencia, el 29 de noviembre de 2004, la CNDH y el IFAI firmaron un convenio de colaboración que tiene como objetivo el establecimiento de un marco regulatorio de las bases y mecanismos operativos entre ambas instituciones para coordinar la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas al fortalecimiento del derecho a la información y la cultura de la transparencia. Este acuerdo se basa principalmente en la colaboración y asistencia mutua en actividades como

¹⁰³ Cfr. ESCUDERO MORALES, Pablo, y GALINDO RODRÍGUEZ, José, “*Transparencia y Rendición de Cuentas en la CHDH, así como su función transversal de control de la Administración Pública*”, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2007, pp. 104-105.

conferencias, mesas de discusión, talleres, seminarios, difusión de materiales impresos e intercambio de experiencias en reuniones de trabajo, entre otras.¹⁰⁴

Mediante este acuerdo, tanto la CNDH como el IFAI establecen el compromiso de tener como objetivo fundamental salvaguardar el derecho a la información como uno de los derechos fundamentales del hombre, a través de la colaboración de ambas partes, a fin de impulsar la utilización de distintos medios para poner a disposición del público la información necesaria y fortalecer el ejercicio de este derecho.¹⁰⁵

Ahora bien, no obstante que las funciones relativas a la promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos son fundamentales, partiendo de la premisa de que una sociedad mejor informada realiza un mejor ejercicio de sus derechos, las actividades que la Comisión lleva a cabo como órgano de control externo, en cuanto a la observancia, protección y defensa de los derechos humanos pueden contribuir al respeto y ejercicio del acceso a la información pública como un derecho fundamental para todos los miembros de la sociedad.

En efecto, en el momento que los particulares consideran que fueron vulnerados sus derechos fundamentales por un servidor público, tienen derecho a dirigirse a la CNDH para formular una queja, ya sea personalmente o por medio de un representante. La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiere tenido conocimiento de los mismos, sin embargo en casos excepcionales y tratándose de infracciones graves, la Comisión Nacional puede ampliar dicho plazo.

¹⁰⁴ Ibidem, pp. 106-107.

¹⁰⁵ Idem.

La queja, con los datos generales del denunciante, documentos probatorios y un breve relato de los hechos que se estimen violatorios, debe presentarse por escrito; sin embargo, en casos urgentes, existe la alternativa de formularla por cualquier medio de comunicación electrónica, inclusive por teléfono. No se admiten comunicaciones anónimas, pero de ser necesario, la Comisión Nacional mantiene estricta confidencialidad sobre el nombre y demás datos del quejoso.

Todas las quejas se reciben en la Dirección General de Quejas y Orientación, y esta unidad las turna de inmediato a la Visitaduría que corresponda.

Cabe señalar que la intervención de la CNDH para ejercer su función de defensa de los derechos humanos puede darse a través de dos procedimientos que son la queja directa y la intervención de oficio.

En ambos casos, cuando se concluye la investigación de un expediente de queja y quedan comprobadas las violaciones a los derechos fundamentales de los quejosos, y si el visitador a cargo así lo considera, procede la propuesta de conciliación. Este documento se integra con el propósito de dar a conocer a la autoridad responsable los derechos del quejoso que han sido vulnerados, junto con una solicitud para solucionar de manera inmediata la violación respectiva, en los mejores términos.

De manera general y enunciativa, más no limitativa, podemos decir que si la autoridad no logra una conciliación adecuada con el quejoso, o no admite la propuesta de conciliación, se concluye el expediente y se emite un documento llamado "*Recomendación*".¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ibidem, p. 143.

Una “*Recomendación*” es la resolución dictada al término del procedimiento de investigación a través de la cual la Comisión Nacional de Derechos Humanos expresa su convicción de que se ha producido una violación a los derechos humanos, sugiere las medidas necesarias para subsanarla y, en su caso, solicita que se realice una investigación y que se aplique sanciones a los servidores públicos que ha incurrido en conductas ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o que hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda los plazos fijados por las leyes.¹⁰⁷

En el caso del derecho en estudio, la Comisión Nacional ha emitido algunas recomendaciones en las cuales se ha interpretado el derecho de los individuos a conocer e incluso cuestionar la gestión de los servidores públicos, así como a difundir esas ideas y opiniones, lo cual marca una contribución para la transición hacia una cultura de la transparencia al interior de las dependencias y entidades gubernamentales.

Una de estas recomendaciones a la cual nos referimos es la siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y GESTIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO. El ejercicio de la democracia implica la posibilidad de que todos los miembros de la sociedad puedan expresarse con libertad y manifestar sus opiniones en relación con los actores públicos: gobernantes, políticos, representantes, siempre y cuando las opiniones se expresen de manera respetuosa. El respeto que debe contenerse en lo que se publique no conlleva el acuerdo incondicional con la conducta de los actores públicos, sino que puede significar el cuestionamiento, escrutinio o incluso crítica de su actividad,

¹⁰⁷ PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “*Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos*”, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 143.

lo que de ninguna manera implica ofensa o ataque a las instituciones. Las personas que ostentan cargos públicos deben estar conscientes de que su actuar es observado y analizado por la ciudadanía a quien representan, por lo que puede ser objeto de comentarios a favor y en contra, que muchas de las veces se canalizan a través de los medios de comunicación y cuya función se enfoca, precisamente, en hacer del conocimiento de la sociedad información y opiniones de interés público. La supervisión constante de sus actos es una de las consecuencias que implica el ser servidor público, de modo que quien asume un cargo de esta naturaleza acepta de forma tácita que la actividad que realiza, al ser de interés público, sea examinada públicamente. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado al respecto, en su Informe Anual de 1994 (punto 2.2.1 Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos), al sostener que en un sistema democrático el gobierno es objeto de una serie de controles, entre ellos el escrutinio de la ciudadanía, por tanto, si se considera que los funcionarios públicos cuando actúan en carácter oficial son el gobierno, es entonces un derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso Herrera Ulloa, cita el criterio sostenido por la Corte Europea de Derechos Humanos, que coincide en este espíritu, al sostener que “la libertad de expresión e información (...) debe entenderse no solo a la información e ideas favorables, consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también a aquellas que ofenden, resultan chocantes o perturben (...) los límites de críticas aceptables son más amplios con respecto al Estado que en relación a un ciudadano privado o inclusive a un político”. En un sistema democrático, las acciones y omisiones del Estado deben estar sujetas a un escrutinio

riguroso, no lo por parte de las autoridades legislativas y judiciales, sino también por parte de la prensa y de la opinión pública. En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de la sentencia del caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, considera que las personas que participan en la formulación o la aplicación de la política, están en el centro del debate público y se exponen, a sabiendas, al escrutinio de la ciudadanía, por lo que deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.

Recomendación 4/2005, sobre el caso de los periodistas Jorge Fernández Menéndez y Leopoldo Mendivil E., gobernador constitucional del estado de Oaxaca.

Una vez expedida la recomendación, la competencia de este Organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumplan en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la recomendación.¹⁰⁸

De acuerdo con su fundamento constitucional, las recomendaciones públicas no tienen carácter vinculatorio, es decir, no establecen sanciones de naturaleza coercitiva ante el incumplimiento por parte de las autoridades. Al respecto podemos agregar que la naturaleza de la CNDH finca su fuerza en el carácter moral de sus recomendaciones, que al hacerse públicas constituyen un medio de presión para su cumplimiento, por parte de la sociedad hacia las autoridades infractora, sin embargo cabe aclarar que la falta de colaboración en el transcurso de las investigaciones practicadas con motivo de la integración del

¹⁰⁸ ESCUDERO MORALES, Pablo, y GALINDO RODRÍGUEZ, José, “*Transparencia y Rendición de Cuentas en la CHDH, así como su función transversal de control de la Administración Pública*”, op. cit. p. 145.

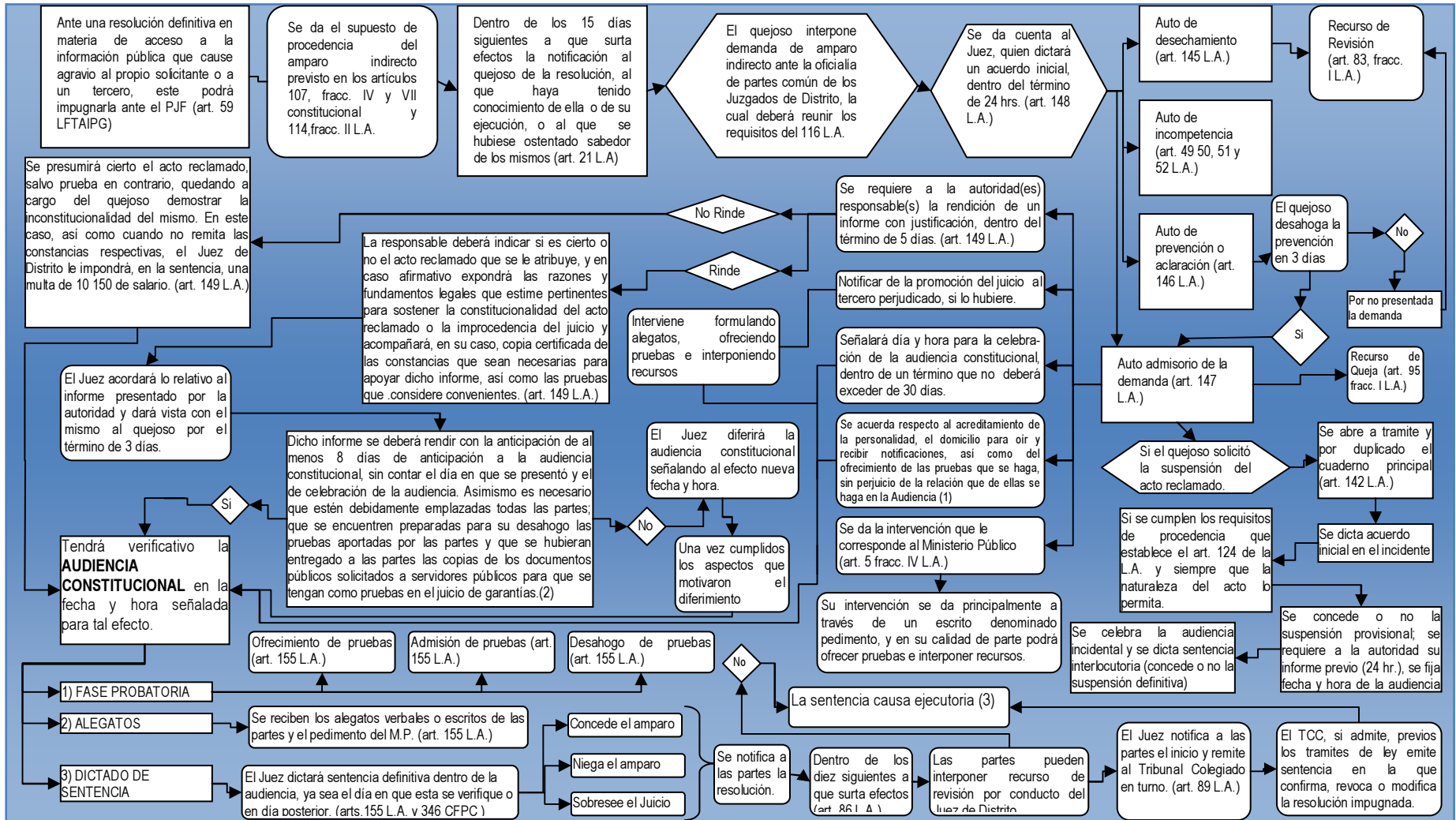
expediente de queja es motivo de sanciones de tipo administrativas, por parte de la Secretaría de la Función Pública, a través del Órgano Interno de Control de la autoridad responsable.

Por ello, ante la falta de compromiso de algunas autoridades en el cumplimiento de las recomendaciones, el quejoso debe confiar ciegamente y esperar que la CNDH logre convencer a las autoridades responsables, y nada más.

No obstante que considero que en el caso del derecho en estudio surte efectos la competencia de la Comisión Nacional en tanto que está abarca el cumulo de asuntos de diversa índole donde se estime la existencia de una violación de derechos humanos, salvo claro que se trate de alguna de las materias excluidas en el apartado B del artículo 102 constitucional, a saber, electorales, laborales y jurisdiccionales; en el caso de un acto u omisión que vulnere el derecho de acceso a la información pública gubernamental, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de promoción y protección de derechos humanos tiene la CNDH, el criterio a seguir deberá ser turnar el asunto a la autoridad creada para conocer y resolver respecto de las cuestiones de acceso a la información gubernamental, que en este caso lo son, en primera instancia, como ya se señaló, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o la instancia equivalente en los demás sujetos obligados, vía recurso de revisión, así como, el Poder Judicial de la Federación, vía Juicio de Amparo.

En conclusión, podemos señalar que la función promotora y protectora de los derechos humanos de la Comisión Nacional, viene a complementar los medios de impugnación con los que cuenta el solicitante de documentación gubernamental dentro del sistema jurídico tradicional para combatir un acto u omisión que conculque o perjudique su derecho de acceso a la información pública.

Anexo 1: Esquema Amparo Indirecto.



1 Respecto al momento procesal de ofrecimiento, la regla general determina que las pruebas deberán ofrecerse en la Audiencia Constitucional, sin embargo las documentales pueden ofrecerse con anterioridad a la misma. Las pruebas pericial, de inspección judicial y testimonial deberán ser ofrecidas con cinco días de anticipación a la Audiencia, sin contar el día del ofrecimiento ni el de celebración de la audiencia.

2 Cuando la causa que impide el inicio de la audiencia constitucional es debido a que una autoridad o servidor público no expidió copia certificada de un documento que se encuentra bajo su responsabilidad en uno de sus archivos; si una de las partes ha solicitado esa copia con la anticipación suficiente que permita su expedición (5 días hábiles anteriores a la audiencia) y ha mencionado para qué fines lo requiere, el Juez decretará el **aplazamiento** de la audiencia constitucional por un término que no exceda de 10 días; pero si no obstante dicho requerimiento no se expidieren, el juez, a petición de parte, podrá transferir la audiencia hasta en tanto se expidan (art. 152 L.A.).

3 Si se concede el amparo, el efecto será que se invalida el acto y se obliga a restablecer al quejoso en el goce de la garantía vulnerada; también puede darse que, en caso de se reclamen violaciones procedimentales que afecten las defensas del quejoso, se otorgue el amparo para efectos de dejar sin efectos lo actuado y se reponga el procedimiento. En caso de negarse el amparo, el acto subsiste y la autoridad queda en libertad de ejecutarlo; o bien si sobreesee se deja intocado el acto o la ley.

CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente trabajo se abordó el estudio del derecho de acceso a la información pública gubernamental como prerrogativa fundamental de todos los individuos, esencial en un régimen democrático como lo es México, de lo cual podemos desprender las siguientes conclusiones:

1. La doctrina moderna reconoce que el Derecho a la Información nace en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, de cuyo artículo 19 se desprende la prerrogativa fundamental de toda persona a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De este modo, el derecho a la información surge a partir de una nueva concepción de la libertad de expresión, la cual se fortalece ampliando su ámbito para perfeccionarse definiendo facultades que la hagan efectiva e incorporando aspectos de la evolución científica y cultural de nuestros días para garantizar a la sociedad información veraz y oportuna como elemento indispensable del Estado plural y democrático.

En efecto, los fenómenos sociales y políticos contemporáneos han generado una modificación sustantiva de la concepción de la libertad de expresión, para darle un nuevo contenido formado por una trilogía de libertades interrelacionadas que comprende no solo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas u opiniones, sino también, los derechos de todos aquellos que las reciben o incluso, que las buscan activamente.

2. Esta trilogía de libertades que dan contenido al derecho a la información se agrupan en dos vertientes: el *derecho de informar* y el *derecho a ser informado*. Ante este ámbito tan complejo y extenso tenemos que el

derecho a la información posee una naturaleza jurídica dual, es decir, esta prerrogativa, en sus dos vertientes, abarca distintos supuestos que pueden llegar a encuadrarse en una garantía individual o en una de tipo social.

De tal suerte que, a efecto de determinar su naturaleza jurídica, frente al acto concreto de autoridad debe establecerse la relación con el gobernado y si dicho acto vulnera de manera directa y personal el derecho a informar o ser informado de un sujeto que reúna la calidad de gobernado, estaremos ante una garantía individual, pero si se necesita de la implementación de una serie de medidas a través de la legislación ordinaria, estaremos ante una garantía de tipo social.

3. Una de las especies del genérico derecho a la información, en su vertiente del derecho a estar informado, lo constituye el derecho de acceso a la información pública gubernamental, el cual constituye el derecho de toda persona a conocer la información de carácter público que se genera o que esta en posesión de los órganos del poder público o de los sujetos que utilizan o reciban, por cualquier motivo, recursos públicos, respecto al uso y destino de dichos recursos.

El derecho de acceso a la información pública gubernamental conlleva el deber jurídico del Estado a informar al gobernado, por lo que el citado derecho entraña una garantía individual cuando se opone frente a los órganos del propio Estado, dado que existe la relación entre gobernantes y gobernados, el derecho público subjetivo, la obligación correlativa, y desde luego, la consagración constitucional.

4. En el diseño constitucional del sistema democrático mexicano, el principio de división de poderes constituye uno de los pilares fundamentales del control del poder. Asimismo, otro pilar lo constituyen los derechos fundamentales reconocidos en el derecho positivo mexicano a través de las

garantías individuales, mediante las cuales se fijan límites a la actividad estatal y se garantiza el margen de acción propia de los ciudadanos, quienes, a través del voto, ejercerían el control último sobre el poder.

En ese sentido, este sistema de contrapesos requiere que el ciudadano tenga la posibilidad de formarse un juicio razonado y fundamentado de la gestión gubernamental, para lo cual es indispensable que el ciudadano tenga la capacidad de tener acceso a las fuentes primarias de la información constituida por los documentos elaborados por la propia administración que documenta y justifica sus acciones, por lo que el acceso a la información pública gubernamental constituye una condición necesaria para el funcionamiento adecuado del sistema democrático mexicano.

5. Del análisis del procedimiento legislativo por el que se introdujo el derecho a la información al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como parte de la denominada “Reforma Política de 1977”, podemos estimar que en un primer momento la citada prerrogativa no tuvo un contenido específico y predeterminado, lo cual sin duda planteo varias interrogantes entorno al alcance y naturaleza jurídica del derecho a la información.

Sin embargo, derivado las opiniones vertidas por los legisladores y de los documentos arrojados del procedimiento de reforma constitucional, la tendencia pareció orientarse mayoritariamente a la tesis de la garantía social referida a la potestad de los partidos políticos de acceder a los medios masivos de comunicación para presentar sus principios, tesis y programas. No obstante esta interpretación simplista, se encontraban tanto en la doctrina como en el derecho comparado, elementos orientadores que permitieron ir desentrañando el contenido del enunciado adicionado al artículo 6º de la Ley Fundamental.

6. Ante esta laguna legal, la labor interpretativa del Poder Judicial de la Federación jugó un papel preponderante, ya que con sus resoluciones se fueron estableciendo criterios que permitieron desentrañar el contenido del derecho a la información.

No obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Federación tuvo que recorrer un largo trecho para identificar con alguna precisión el sentido del citado derecho, es decir, para pasar de una interpretación que lo restringía a un rubro estrictamente electoral como garantía de partidos políticos, a reconocer que el derecho a la información comprende el derecho público subjetivo de solicitar información a los gobernantes, quienes tienen el deber jurídico correlativo de dar a conocer lo solicitado por el gobernado, así como también para fijar jurisdiccionalmente los límites a esa potestad en los intereses nacionales, de la sociedad y de terceros.

Sin embargo, a pesar de que la Corte ha identificado el *derecho a la información* con el *derecho de acceso a la información pública*, el cual constituye nuestro objeto de estudio, es importante distinguir que este último es una vertiente de aquel, es decir, una especie y por lo tanto no lo agota, ya que el primero de los mencionados es un derecho de carácter complejo, que involucra a varios sujetos y que genera, para esos sujetos, una variada red de posiciones subjetivas y obligaciones de acción y de abstención.

7. El primer antecedente del derecho de acceso a la información en el derecho comparado lo encontramos en Suecia, en donde en 1766 fue aprobado el primer ordenamiento jurídico formal de acceso a la información, denominada *Freedom of Press and the Right of Access to Public Records Act (Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas)*, es decir hace más de doscientos años, sin embargo ha sido solo

a partir del último cuarto del siglo XX que este derecho ha obtenido un reconocimiento amplio a nivel nacional e internacional.

La política de transparencia administrativa comenzó en años recientes a ocupar un lugar preeminente alrededor del mundo. A partir de la década de los ochenta encontramos en diversas naciones una oleada de aprobación de leyes de acceso a la información, contando a la actualidad con 62 países con legislación en la materia formalmente establecidas.

8. Las leyes de acceso a la información contemporáneas surgen de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho de participar en la toma de decisiones públicas.

Las leyes de acceso a la información pública son importantes aún y cuando un país tenga provisiones constitucionales que garanticen el derecho a la información, ya que el cumplimiento de este derecho es muy difícil de asegurar sin la intermediación de leyes especiales que faciliten su aplicación, evitando así que se conviertan en letra muerta.

9. De acuerdo a los modelos adoptados por los sistemas jurídicos comparados, en los casos de Suecia, Estados Unidos y Francia, los tres en mayor o menor medida han sido pioneros en la materia, por lo que encontramos en sus ordenamientos legales ciertas concordancias y similitudes que aportaron elementos importantes y desarrollan principios centrales que guiaron la construcción de otras leyes de acceso a la información en el mundo.

En los casos de derecho comparado analizados se encuentran desarrollados en sus legislaciones en la materia, dos principios

fundamentales para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, estos son el de *legitimación activa* y de *interés simple*.

El primero de ellos consiste en que cualquier persona, física o moral, ya sea de derecho público o privado, sin distinción de nacionalidad, pueden ser considerados como sujetos activos para efectos de su ejercicio. El segundo implica que la entrega de la información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, no se requiere demostrar interés jurídico alguno o acreditar personalidad.

Por otro lado, también se notaron, como en el caso de Estados Unidos y Francia, cuestiones desfavorables como lo es lo relativo ámbito de cobertura de la legislación respectiva, es decir, que el derecho de acceso se limita a la información en posesión del Poder Ejecutivo. En el caso de Suecia tenemos un panorama diferente ya que el ámbito de aplicación del derecho en estudio incluye a las tres ramas del poder e incluso las entidades de derecho privado creadas para el auxilio en la gestión gubernativa se encuentran de igual forma sujetas a las disposiciones en la materia.

Por último, cabe señalar que en el caso de Francia se destacaron dos cuestiones de especial importancia, la primera es que con la reforma contenida en la Ley 2000-321, se puede requerir el acceso a cierta información que incluso pueda obtenerse por medio de un tratamiento informatizado de uso corriente, lo cual implica que la administración puede verse obligada a extraer cierto número de informaciones que figuren en sus bases de datos para crear un documento que como tal no existía a la fecha de la solicitud para darle respuesta, con lo que se rompe con la regla de la preexistencia del documento requerido. La segunda cuestión que cabe destacar es que en este país la legislación ha establecido una autoridad administrativa independiente denominada la Comisión de Acceso a los

Documentos Administrativos (CADA), cuya principal encomienda radica en garantizar en primer término la correcta aplicación de la Ley, mediante su intervención preceptiva en un recurso precontencioso, a través del cual se a logrado, no obstante de la falta de vinculatoriedad en sus fallos, una resolución rápida y económica de los litigios derivados del acceso a la información.

- 10.** El derecho de acceso a la información pública, ha sido reconocido como un derecho humano protegido por diversos ordenamientos jurídicos internacionales. En el caso concreto de México han sido adoptadas importantes declaraciones y convenciones adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y por la Organización de Estados Americanos (OEA).

En estos instrumentos jurídicos internacionales, para el caso de México, encontramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 (III), el 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre de 1966 y vinculatorio para México desde su adhesión el 23 de marzo de 1981 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 20 de mayo de ese mismo año; así como en el ámbito regional por la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta Convención fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 en San José Costa Rica y fue ratificada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 entrando en vigor el 24 de marzo de ese mismo año.

Estos instrumentos internacionales han servido de antecedentes para esbozar un mínimo de estándares que las leyes y políticas en materia de transparencia alrededor del mundo deben observar. Entre estos estándares

encontramos el principio de máxima publicidad, de gratuidad de la información, de interés simple, legitimación activa, excepción de la reserva, procedimiento de acceso ágil y sencillo, entre otros, mismos que a su vez contribuyeron a establecer las bases del régimen de la información gubernamental en México.

11. El 11 de junio de 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual constituye el instrumento jurídico más importante a nivel federal para hacer efectiva la prerrogativa fundamental de los individuos a conocer la gestión gubernamental plasmada en la diversa documentación que generan las autoridades en el diario ejercicio de sus funciones, permitiendo a las personas ajenas a esa toma de decisiones, evaluar el desempeño de los funcionarios públicos.

Con ello se logró posicionar el acceso a la información, como una medida de control del poder ejercido por el ciudadano a través de la rendición de cuentas.

La aprobación de la citada ley fue precedida por intensas negociaciones entre una Comisión representativa de Poder Ejecutivo y un grupo conformado de la sociedad civil organizada denominado "Grupo Oaxaca", el cual pugló y consiguió incluir en la entonces iniciativa de ley, principios rectores como el establecimiento de la presunción de falsedad ante el silencio administrativo, la obligación del Poder Judicial a hacer públicas sus sentencias cuando han causado estado, la publicidad de investigaciones que se refieran a violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad e introducir la suplenencia de la queja en la sustanciación del recurso ante el IFAI, entre otras.

12. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se divide en cuatro Títulos. En su Título primero establece un conjunto de disposiciones y principios aplicables a todos los sujetos obligados, en el Título segundo establece las instituciones y procedimientos de acceso a la información aplicable en forma exclusiva al Poder Ejecutivo Federal. Por su parte el Título tercero establece los lineamientos que deberán seguir los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos para asegurar el acceso a la información. Por último el Título cuarto se aplica, al igual que el Título Primero, a todos los sujetos obligados y establece las responsabilidades y sanciones a las que están sujetos los servidores públicos que incumplan las obligaciones establecidas en la Ley.

La Ley Federal de Transparencia, contiene una serie de principios que establecen las nuevas bases del régimen de la información pública gubernamental en México. Entre estos principios se encuentra el de máxima publicidad, siendo la excepción la reserva de la información, la protección de los datos personales, así como que la entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni se requiere demostrar interés alguno.

13. El ámbito de aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es muy extenso, ya que comprende al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos, Tribunales Administrativos y cualquier otra entidad federal. Esta amplitud de sujetos obligados generó dificultades en su diseño dadas las profundas diferencias y asimetrías entre las diferentes entidades sujetas a la Ley. Para resolver este problema, la ley establece órganos y procedimientos específicos para el Poder Ejecutivo federal, pero respecto de los otros poderes establece un mínimo común denominador que cada

uno ellos debió de implementar a través de acuerdos o reglamentos específicos, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

14.La Ley Federal de Transparencia, desarrolla con amplitud los aspectos del procedimiento que deberán seguir los particulares para requerir a las autoridades el acceso a documentos administrativos en particular. La Ley no tiene por objeto que los órganos estatales proporcionen información genérica a los particulares, es decir, la modalidad de acceso regulada tiene por objeto la entrega de documentos existentes en cualquier clase de soportes físicos en los que se plasma información, con lo cual se ciñe a la regla de la preexistencia del documento. Esto significa que, de acuerdo con el criterio adoptado con la legislación federal, no se trata de un derecho prestacional que involucre el procesamiento de información, sino de un acceso a la fuente misma de la información.

15.En el caso particular del Ejecutivo federal, regulado detalladamente por Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y de manera similar en el caso de los demás sujetos obligados, Poderes Legislativo y Judicial, así como Órganos Constitucionales Autónomos, el procedimiento de acceso a la información se sustancia genéricamente en dos instancias. La primera instancia es de decisión ante la dependencia o entidad que tiene la información. En esta etapa intervienen la unidad de enlace y el Comité de Información. La primera se encuentra encargada de recibir y dar trámite a las solicitudes, así como de fungir como vínculo entre la dependencia y la ciudadanía. El segundo es el órgano colegiado de decisión encargado de confirmar, modificar y revocar la clasificación de la información.

La segunda instancia en revisión administrativa, se sigue ante el Instituto Federal de Acceso a la Información o la instancia interna establecida por cada sujeto obligado, según sea el caso.

Salvo que se trate de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Consejo de la Judicatura Federal, casos en los que operan sendas causales de improcedencia, el particular siempre tendrá el derecho de recurrir, por la vía del Juicio de Amparo, las decisiones pronunciadas en revisión administrativa.

- 16.** La vía para impugnar las resoluciones pronunciadas en sede administrativas, ya sea que las emita el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o alguna de las instancias internas equivalentes en los demás sujetos obligados, salvo los casos de excepción mencionados, será el Juicio de Amparo Indirecto, toda vez que en la fracción II y III del artículo 114 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, encontramos sedos supuestos de procedencia.

En la fracción II del citado artículo, encontramos el fundamento para la procedencia del amparo indirecto en contra de los actos emanados de un procedimiento seguido en forma de juicio que sean emitido por una autoridad administrativa o cualquier otra distinta a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, es por ello que dicha hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto comprende todos los actos de autoridad administrativa (formal y materialmente hablando), como podría ser la respuesta a una solicitud de acceso por parte de una dependencia de la Administración Pública, así como los actos emanados de procedimientos seguidos en forma de juicio, como sería el caso de un recurso de revisión ante el IFAI, así como también, por exclusión, podríamos encuadrar dentro de la referida fracción, todas aquellas determinación o resoluciones definitivas que tengan por objeto decidir sobre la concesión o negativa de acceso dictadas por cualquier otra autoridad que no sea de los mencionados expresamente en sentido negativo por dicha fracción (tribunales judiciales, administrativos o del trabajo). Por esa misma razón,

bajo dicho fracción se justifica la procedencia del Juicio de Amparo contra actos de Órganos Constitucionales Autónomos.

Las resoluciones definitivas dictadas con motivo de un procedimiento de acceso a la información por órganos material y formalmente jurisdiccionales, en el caso de los tribunales judiciales, y formalmente ejecutivos, en el caso de los tribunales administrativos o del trabajo, constituyen actos a los que dan nacimiento los tribunales, cuando no desarrollan una tarea propiamente jurisdiccional, toda vez que al concederse o negarse el acceso a determinada información que obre en poder de dichos órganos, no se está dirimiendo una controversia, es decir, que el órgano jurisdiccional no va a decir el Derecho entre las partes, aun cuando sus actos causen efectos jurídicos en la esfera del gobernado.

Así pues, al tratarse de actos que se ventilan o desarrollan ante los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, sin que en si mismos sean actos jurisdiccionales, es decir, actos emitidos durante la tramitación de un proceso tendiente a solucionar una controversia, estamos ante un acto dictado fuera de juicio, susceptible de ser impugnado por medio del amparo indirecto en los términos de la fracción III, del artículo 114 de la Ley de Amparo.

Cabe señalar que, los actos o resoluciones pronunciadas en definitiva tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Consejo de la Judicatura Federal, como sujetos obligados en materia de acceso a la información, son inimpugnables por vía del juicio de amparo, ya que en ambos casos operan sendas causas de improcedencia.

17.El contenido de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el proceso de su aplicación permiten actualmente que cualquier persona, desde cualquier lugar de la Nación e incluso desde cualquier parte del mundo, pueda preguntar sobre actividades que realizan

las instituciones gubernamentales federales, los resultados que obtienen y la forma en que ejercen sus recursos, ello gracias a que se cuenta con un instrumento legal para ejercer su derecho a estar informados de los actos gubernamentales.

Sin duda alguna, la regulación legal del derecho de acceso a la información pública es un gran triunfo para la democracia mexicana ya que se cumple con una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto. Sin embargo este logro debía ser consolidado en nuestra Carta Magna ya que de lo contrario peligraba en cada cambio de gobierno, legislatura o titularidad de órganos, ya sean estatales o federales. Es por ello que la Constitución debía cumplir con su cometido y garantizar el mínimo esencial de esta prerrogativa que permita su ejercicio efectivo y sirva como guía para su regulación tanto a nivel federal como local.

El primer paso para el logro de esta reforma se dio en un documento conocido como la “Declaración de Guadalajara”, firmada por los gobernadores de los Estados de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua, el 22 de noviembre de 2005, en el que se propone la incorporación del derecho de acceso a la información pública a la Constitución Política. Posteriormente, el 10 de noviembre de 2006, se hizo público otro documento conocido como “Iniciativa Chihuahua”, en la cual se reitero la propuesta y se sumaron, además de los ya mencionados, el gobernador del Estado de Veracruz y el Jefe del Gobierno del Distrito Federal. Mediante la intervención de la Junta de Coordinación Política, el 19 de diciembre de 2006, fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados la iniciativa. Luego del procedimiento de reformador previsto en el artículo 135 constitucional, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18.Esta adición de un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6o. Constitucional establece los estándares mínimos que deben organizar la materia, dejando a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, la capacidad para establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen la efectividad y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

Dentro de esta adición, las primeras tres fracciones contienen principios fundamentales que dan contenido básico al derecho. Por su parte, las fracciones cuarta, quinta y sexta desarrollan bases operativas que deberán contener las leyes de la materia para hacer del derecho de acceso a la información pública una realidad viable, efectiva y vigente.

19.Por su parte, la fracción séptima de la adición en comento se refiere a que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. Lo que se pretende con esta fracción, como lo señaló el propio Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública de la Cámara de Diputados, es que las legislaciones federal y estatales, regulen y definan las conductas de los servidores públicos que ameriten sanción, así como las autoridades a cargo de su aplicación, como el ocultamiento o la negativa dolosa de la información gubernamental, o bien, dar a conocer datos personales a persona distinta de su titular.

En el caso concreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, tenemos que pese a que la Ley establece que sus resoluciones son obligatorias para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en ciertos casos, esto no se cumple debido principalmente a una ausencia de facultades sancionadoras por parte del Instituto.

Para contribuir a la solución de esta problemática, la cual ha venido dando principalmente en el caso del Poder Ejecutivo, se propuso equiparar al delito de ejercicio indebido del servicio público, el que un funcionario público facultado para ello, se niegue expresa o tácitamente ha proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el IFAI o la instancia equivalente en los demás sujetos obligados, así como el obstruir o impedir por cualquier forma el acceso a la información materia de una solicitud, cuando el carácter público de ésta, total o parcialmente, haya sido declarado por la autoridad competente. Asimismo es conveniente otorgar facultades al IFAI para denunciar los hechos ante el Ministerio Público, así como para coadyuvar con él.

Conjuntamente se propone establecer que el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública, se convierta en miembro del Comité de Información, con lo que se lograría responsabilizarlo directamente de las decisiones que se tomen, así como de que a través de su jerarquía y poder de mando, se genere una política de cumplimiento hacia los funcionarios subordinados al interior de dependencia.

Con esto se busca establecer en el orden jurídico, medios legales que permitan robustecer la fuerza vinculativa de las resoluciones que favorezcan el acceso a la información pública, lo que redundaría, a corto plazo, en un mejor ejercicio de este derecho fundamental, y a largo plazo, contribuiría a la formación y consolidación de una cultura de transparencia al interior de las dependencias y entidades gubernamentales.

20. Por último, cabe decir que el derecho de acceso a la información pública es un instrumento fundamental de la democracia, ya que reivindica al ciudadano como un sujeto activo que hace valer sus derechos políticos de manera racional, es decir, con conocimiento de causa, y le permite ejercer

un control sobre sus gobernantes, quienes de esta manera asumen su verdadero papel dentro de una democracia representativa como la nuestra, que no es otro que el de fungir como mandatarios del pueblo que los legitima.

En cuanto a su desarrollo legislativo, es notable el avance que ha tenido desde la aprobación y publicación de la ley federal de la materia, no solamente por la importancia que reviste ésta en si misma, sino por que incluso ahora se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna como un derecho fundamental de todos los mexicanos, reforma que está muy próxima a rendir todos sus frutos, ello en virtud de que en la misma se estableció la temporalidad de un año para que toda la legislación secundaria se adecuara a su contenido, con lo cual se conseguirá una homogeneidad del consabido derecho de acceso en cuanto a su ejercicio y tutela jurídica.

Asimismo, no es suficiente para la vigencia de éste, como la de cualquier otro derecho fundamental, que el mismo se encuentre reconocido en norma jurídica, para que esto se de, es necesario forjar en las autoridades una cultura de transparencia que facilite al ciudadano la tarea de conocer acerca de los asuntos públicos, lo cual solo se logrará en la medida en que todos y cada uno de los que conformamos este país, ejercitemos nuestro derecho y lo hagamos valer en nuestro beneficio, demostrando con ello a las autoridades que sí nos importa lo que están haciendo y que no tendrán oportunidad de actuar impunemente, por que el ojo del ciudadano estará puesto en ellos.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros.

ACKERMAN, John M. y SANDOVAL, Irma E., “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”, Cuadernos de Transparencia, volumen 07, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, “Práctica Forense del Juicio de Amparo”, 16ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

BARTLETT DÍAZ, Manuel, “Las Reformas de la Constitución de 1917”, Tomo II, México, Porrúa, 2004.

BARRERA GARZA, Oscar, “Compendio de Amparo”, Editorial McGRAW-HILL, México, 2002.

BLANTON, Thomas S., “Acceso a la información en Estados Unidos”, en VILLANUEVA, Ernesto (Coord.), Derecho de Acceso a la Información Pública en América, México, Universidad de Occidente, 2003.

_____, “La Experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información”, en Acceso a la Información Pública en las Américas: Una iniciativa del Dialogo Interamericano, Washington, DC, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2003.

BURGOA, Ignacio, “El Juicio de Amparo”, 40ª. edición., Editorial Porrúa, México, 2004.

CARBONELL, Miguel, “Régimen Constitucional de la Transparencia”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2007.

_____, “Los Derechos Fundamentales en México”, México, Editorial Porrúa, CNDH, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (coords), Derecho a la Información y Derechos Humanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2000.

CIENFUEGOS SALGADO, David, “El Derecho de Petición en México”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

CONCHA CANTÚ, Hugo; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y otros (Coord.), “*Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.

DIEZ QUINTANA, Juan Antonio, “*Medios de Impugnación Constitucionales respecto a la violación de los Derechos Humanos*”, México, Editorial PAC, 2001.

ESCUADERO MORALES, Pablo, y GALINDO RODRÍGUEZ, José, “Transparencia y Rendición de Cuentas en la CHDH, así como su función transversal de control de la Administración Pública”, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2007.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “El derecho de acceso a los documentos administrativos”, Madrid, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997.

GARCÍA MURILLO, José Guillermo, “Derecho a la Información”, México, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 2004.

GÓMEZ PÉREZ, Mara, “*La Protección Internacional de los Derechos Humanos y la Soberanía Nacional*”, colección Breviarios Jurídicos, México, Porrúa, 2003.

HERNÁNDEZ, María, y ANTONIO Y VALADÉS, Diego (coords.), “*Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003. JUNCO ESTEBAN, Maria Alicia, “El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia”, colección Breviarios Jurídicos, México, Porrúa, 2003.

JUNCO ESTEBAN, Maria Alicia, “*El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*”, Breviarios Jurídicos, México, Porrúa, 2003.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (Coord.), “*Democracia, Transparencia y Constitución*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2006.

_____, “El derecho a la información”, México, Editorial Porrúa, 1984.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

MORENO RAMÍREZ, Ileana, “*Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*”, México, Porrúa, 2005.

O'BRIEN, David M. y BARCENA, Agustín (trad.), "El Derecho del Público a la Información; La Suprema Corte de los Estados Unidos de América y la Primera Enmienda Constitucional, México, Editorial Publigráficos S.A., 1983.

OVILLA MANDUJANO, Manuel, "Teoría del Derecho", séptima edición, México, Editorial Duero, 1990.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudios jurídicos sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

PESCHARD, Jacqueline, "Transparencia y Partidos Políticos", Cuadernos de Transparencia, volumen 08, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José, "Derecho a la Información en México", primera edición, México, Editorial Porrúa, 2005

ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, "Las Garantías Individuales en México", 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

RUIZ EULER, Alexander, "Transparencia y Rendición de Cuentas", México, editorial Fontamara, 2006.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, "*Los Derechos Humanos en la Constitución y en los Tratados Internacionales*", México, Editorial Porrúa, 2001.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto, "Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa", 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

SEPÚLVEDA, Cesar, "*Derecho Internacional*", México, Editorial Porrúa, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo (Segundo Curso)”, 21ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “El Derecho a la Información”, Serie de Debates del Pleno, México, 2000.

_____, “Las Garantías de Seguridad Jurídica”, Colección Garantías Individuales, 2ª edición, México, 2004.

VERGARA, Rodolfo, “La transparencia como problema”, Cuadernos de Transparencia, volumen 05, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de Acceso a la Información en el Mundo”, México, Editorial Porrúa, 2006.

_____, “Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

_____, “*Derecho Comparado de la Información*”, 2ª. edición, México, Universidad Iberoamericana, 2000.

_____, “Temas Selectos de Derecho de la Información”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

TOINET, Marie-France, “El sistema político de los Estados Unidos”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, “La procedencia del Amparo Indirecto en materia Administrativa”, Editorial Porrúa, México, 2005.

II. Diccionarios y Enciclopedias.

Gran Diccionario Jurídico Especializado de los grandes Juristas. Aforismos y Latinejos, México, Editores Libros Técnicos, 1999.

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Editorial Porrúa, 2005.

III. Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, sus reformas y adiciones.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, los días del 7 al 12 de noviembre de 1948

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii), del 10 de diciembre de 1948.

Código Federal Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1943, última reforma publicada DOF 13 de junio de 2003.

Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931, última reforma publicada DOF 27 de noviembre de 2007.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, última reforma publicada DOF 6 de junio de 2006.

Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, última reforma publicada DOF 24 de abril de 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 1º de octubre de 2007.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, última reforma publicada DOF 14 de febrero de 2006.

.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, última reforma publicada DOF 24 de diciembre de 2007.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, última reforma publicada DOF 30 de mayo de 2000.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, última reforma publicada DOF 30 de junio de 2006.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, última reforma publicada DOF 30 de junio de 2006.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, última reforma publicada DOF 21 de agosto de 2006.

Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2005.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003.

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 2006.

Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2004.

Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003.

Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de junio de 2003.

Reglamento Interior del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 1994, última reforma publicada DOF 26 de abril de 2007.

Acuerdo Parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara Senadores, aprobado el 30 de abril de 2003.

Acuerdo por el que se Establece la Integración y Funcionamiento del Comité de Información de la Auditoría Superior de la Federación, aprobado el 5 de junio de 2003.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la tramitación de los recursos de revisión y reconsideración, y se designa al Comité Resolutor de los Recursos de Revisión y Reconsideración como la instancia de la Auditoría Superior de la Federación Responsable de su resolución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de febrero de 2007.

Acuerdo número 9/2003, del veintisiete de mayo de dos mil tres, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales, para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de este Alto Tribunal.

Acuerdo General 30/2003 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública para este órgano del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

Acuerdo General que establece los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales para la Transparencia y Acceso a la Información del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

IV. Jurisprudencia.

JUS 2006. Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. GARANTIAS INDIVIDUALES. NO SON DERECHOS SUSTANTIVOS, SINO QUE CONSTITUYEN EL INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL PARA SALVAGUARDAR ESTOS. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación IV, Octubre de 1996, p. 547, Tesis: I.6o.C.28 K, Tesis Aislada, Materia(s): Común Tesis aislada.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. INFORMACIÓN. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Octava Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Segunda Sala, tomo X, agosto de 1992, p. 44., Tesis: 2a. I/9. Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, tomo III, junio de 1996, p. 513. Tesis: P. LXXXIX/96, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. INFORMACIÓN, DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO FEDERAL, AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Instancia: Segunda Sala, tomo V, febrero de 1997, p. 346. Tesis: 2a. XIII/97, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6º CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, tomo XI, abril de 2000, p. 72. Tesis: P.XLV/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, tomo XI, abril de 2000, p. 7. Tesis: P. LX/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. DERECHO A LA INFORMACIÓN. EL ARTÍCULO 112, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, NO LO VIOLA POR LIMITAR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS Y CONSTANCIAS DE ARCHIVO, ASÍ COMO DE ACUERDOS

ASENTADOS EN LOS LIBROS DE ACTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS, SÓLO A LAS PERSONAS QUE TENGAN INTERÉS LEGÍTIMO Y SIEMPRE QUE NO SE PERTUBE EL INTERÉS PÚBLICO. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Pleno, p. 71. Tesis: P. LXI/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFESA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). LA ATRIBUCIÓN QUE LE OTORGA EL ARTÍCULO 11, FRACCIÓN XV, DE LA LEY RELATIVA, PARA VERIFICAR QUE LA INFORMACIÓN SOBRE PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS DIFUNDIRA POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NO INDUZCA AL ERROR O LA INEXACTITUD, TIENDE A VELAR POR EL DERECHO QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ASISTE A LOS USUARIOS. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Segunda Sala, tomo XV, marzo de 2002, p. 422. Tesis: 2a. XIX/2002, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

JUS 2006. Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Octubre de 2007, Página: 3349, Tesis: I.13o.A.142 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

JUS 2006. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Octubre de 2007, Página: 3345, Tesis: I.8o.A.131 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

JUS 2006. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 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. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, febrero de 2004, Tesis: I.7o.A.275 A., Página: 1073. Materia: Administrativa, Común. Tesis aislada.

JUS 2006. Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO QUE ORDENA DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL RELATIVA, DEBE EMITIRLA EL COMITÉ DE INFORMACIÓN RESPECTIVO. Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Enero de 2007, Página: 2378, Tesis: I.15o.A.73 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

JUS 2006. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL TITULAR DE LA INFORMACIÓN, LA

RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL QUE OBLIGA AL DE PROTECCIÓN Y AHORRO BANCARIO A PROPORCIONAR INFORMACIÓN A UN GOBERNADO, PREVIA ELIMINACIÓN DE LOS DATOS RESERVADOS, CONFIDENCIALES O CLASIFICADOS. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXII, Septiembre de 2005, página 1584, tesis: I.4º.A.499 A, Tesis Aislada.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN. Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, septiembre de 200, páginas 49-50, Tesis: 2a./J.82/2000, Jurisprudencia.

JUS 2006. Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTA PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. Novena época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Instancia: Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, tomo XIV, diciembre de 2001, p. 1685, tesis: X.3º.8 A, Tesis Aislada.

JUS 2006. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. TANTO LA LEY FEDERAL RELATIVA COMO SU REGLAMENTO, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS

TERCERSO INTERESADOS. Novena Época, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXI, Marzo de 2005, Tesis: 2a.XXXIV/2005, página 316, materia: Constitucional, Administrativa. Tesis asilada.

JUS 2006. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LOS ARTÍCULOS 2º, 7º, 13, 14, 18, 19 Y 43 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE EN 2004, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Tesis: 1a. XXXVII/2006, página 650 Materia: Constitucional, Administrativa, tesis aislada.

JUS 2006. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. PROCEDENCIA. Novena época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, octubre de 2000, p. 189, Tesis de jurisprudencia 1a./J. 17/2000.

JUS 2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. PROCEDE RESPECTO DE LA FALTA O ILEGAL EMPLAZAMIENTO DEL DEMANDADO AL JUICIO NATURAL. Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, diciembre de 2000, p. 22, Tesis de jurisprudencia P./J. 149/2000, registro 190656.

V. Hemerografía.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, “Las Autoridades Administrativas Independientes en Derecho Francés y la Defensa de las Prerrogativas del

Administrado”, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, volumen número 92 (mayo-agosto), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1998

CARBONELL, Miguel, “El derecho de acceso a la información y el Poder Judicial de la Federación”, en Revista de Derecho Comparado de la Información, volumen número 3 (enero-junio), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

MENDEL, Toby, “Libertad de Información: Derecho Humano Protegido”, Revista de Derecho Comparado de la Información, volumen número 1 (enero-junio), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003.

ESCOBEDO, Juan Francisco, “Movilización de la Opinión Pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, Revista de Derecho Comparado de la Información, volumen número 2 (julio-diciembre), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003.

SABA, Roberto, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, Revista de Derecho Comparado de la Información, volumen número 3 (enero-junio), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004.

VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México, Revista de Derecho Comparado de la Información,

volumen número 1 (enero-junio), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2003.

VI. Documental.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones”, Tomo II, 4ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Primer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2003-2004. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 1º de enero de 2003 al 15 de mayo de 2004.

Tercer Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2005. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Mayo de 2006.

Cuarto Informe de Labores al H. Congreso de la Unión. 2006. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Mayo de 2007.

Instituto Sueco, “*Garantía constitucional de los derechos y libertades*”, librito publicado por S.I., Estocolmo- Suecia, 2001

Instituto Sueco, “La Administración Local en Suecia”, librito publicado por S.I., Estocolmo- Suecia, 2005

Instituto Sueco, “Información sobre Suecia: Los medios de comunicación”, librito publicado por S.I., Estocolmo-Suecia, 1999

Instituto Sueco, “Información sobre Suecia: La institución del Ombudsman”, librito publicado por S.I., Estocolmo-Suecia, 2000.

Reporte del Relator Especial, Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, documento de la ONU E/CN.4/1998/40, de 28 de enero de 1998, sección 14.

Diario de los Debates, 23 de abril de 2002, No. 14 Año II, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, LVIII Legislatura.

Diario de los Debates, 24 de abril de 2002, No. 15 Año II, Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, LVIII Legislatura..

Diario de los Debates, 30 de abril de 2002, No. 16 Año II, Órgano Oficial de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio, LVIII Legislatura.

Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005, p. 191.

Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Senadores celebrada el 24 de abril de 2007.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Compilación de Normas y Criterios en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

Compilación Jurídica de los Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2005.

VII. Internet.

<http://www.bibliojuridica.org/>

<http://www.bibliojuridica.org/estrev/>

<http://www.juridicas.unam.mx/>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/2/art/art3.htm>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art11.htm>

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

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

<http://www.ifai.org.mx/informe/Art6.html>

<http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/transparencia/ponencias.html>.

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>

<http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/Transparencia>

<http://www.cjf.gob.mx/inicio.asp>

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

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

<http://transparencia.senado.gob.mx/>

<http://www.senado.gob.mx/diario.php?ver=cale>.

<http://cronica.diputados.gob.mx/>

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

<http://.cidh.org/relatoria/showarticle.asp>

<http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

<http://www.banxico.org.mx/footer/leyTransparencia/LeyTransparencia.htm>

<http://www.internationalbudget.org>

<http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi/foilaws>

<http://www.limac.org.mx>

<http://fifthglobalforum.fox.presidencia.gob.mx/ponencias/esp/anna.pdf>