



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA TRANSPARENCIA, ACCESO Y RESERVA
DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL
DISTRITO FEDERAL

TESIS

Para Obtener el Título de:

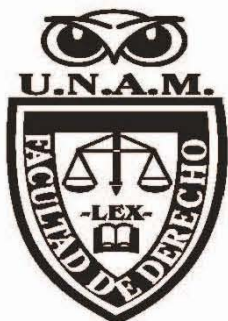
LICENCIADA EN DERECHO

Presenta:

ARGELIA ELENA PÉREZ LUNA

Asesora:

Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas





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.

A **Dios**, mi padre celestial, por darme la oportunidad de vivir este momento, que en un inicio era un sueño y que ahora, después de varios años, es una realidad.

Nunca olvidaré ni dejaré de reconocer tu gran amor, gracia y favor ...

MIL GRACIAS

A ti **mamá**, por la vida, la entrega, los desvelos, por tu apoyo incondicional y por impulsarme para la culminación de este sueño.

Por tu ejemplo y dedicación y lo más importante por tu amor y comprensión.

Te Amo

A ti **papá** que aunque ya no estás aquí, te admiro y respeto por tener un espíritu de lucha y que con tu ejemplo y apoyo me enseñaste que es posible alcanzar los sueños.

A ti **hermana** amada, amiga, consejera, en fin sabes que eres muy importante para mí. Mil gracias por tu amor, apoyo, tiempo, motivación ...

Te Amo Naste

A ti **Alex** amado por tu apoyo y comprensión incondicional para la culminación de este sueño el cual ahora comparto contigo...

Te Amo

A ustedes Alex e Irán, por ser mi segunda familia y creer en mí, por impulsarme para ser mejor cada día, por su amor, paciencia, consejos, tiempo...

Mil Gracias. Los Amo

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, nuestra máxima casa de estudios que me abrió las puertas para ser una universitaria más, a la cual poder dar una gota de sabiduría con que cuenta la misma y que sabré utilizarla en beneficio de la sociedad. En especial a la Licenciada Rosa María Gutiérrez Rosas, por su tiempo y sus consejos que sirvieron de guía para la elaboración del presente trabajo recepcional.

INDICE

LA TRANSPARENCIA, ACCESO Y RESERVA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Introducción -----|

Capítulo 1. Marco conceptual.

1.1. Información.	1
1.1.1. Información pública.	2
1.1.2. Información reservada.	9
1.1.3. Información confidencial.	10
1.2. Derecho a la información.	11
1.3. Transparencia.	20
1.4. Derecho de Acceso a la información.	21

Capítulo 2. Antecedentes.

2.1. En el Derecho Comparado.	31
2.1.1. Estados Unidos de América.	31
2.1.2. Suecia.	35
2.1.3. Guatemala.	38
2.1.4. Chile.	41
2.2. En México.	45
2.2.1. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002.	55
2.2.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2003.	68

Capítulo 3. La Transparencia y el Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal.

- 3.1. Sujetos obligados a proporcionar información considerada como reservada.----76
- 3.2. Obligación de transparentar la información.-----84
- 3.3. Procedimiento.-----89
- 3.4. Medios de defensa.-----97
- 3.5. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.-----102
 - 3.5.1. Conformación.-----103
 - 3.5.2. Atribuciones.-----104
 - 3.5.3. Promoción del derecho a la información pública.-----108

Capítulo 4. La información pública sujeta a reserva en el Distrito Federal.

- 4.1 Información reservada.-----110
- 4.2. Criterios bajo los cuales se sitúa en reserva a la información.-----113
- 4.3. Consecuencias de la imposición de reserva en la información.-----119
- Conclusiones y propuestas.-----128
- Bibliografía.-----135

INTRODUCCIÓN

Se eligió el tema relativo a la transparencia, acceso y reserva de la información pública por dos razones fundamentales, la primera, es un tema muy controversial. Asimismo, considero que específicamente la materia de la transparencia tiene una importancia fundamental en la consolidación del Estado de derecho y la democracia en nuestro país.

En virtud de la reforma del artículo sexto constitucional del 20 de julio del 2007, el 28 de marzo de 2008 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y es a partir de esta Ley que realizamos nuestro análisis. En el primer capítulo se analiza lo relativo a los conceptos básicos y operativos de la información, estableciendo los diferentes tipos de información previstos en la Ley, el derecho a la información, la transparencia y el acceso a la información.

En el segundo capítulo se abordan los antecedentes del derecho a la información en países como Estados Unidos, Suecia, Guatemala, Chile y, desde luego, en México. Ahora bien, después de veinticinco años de haberse reformado el artículo 6° constitucional, el derecho a la información no había sido desarrollado en la legislación secundaria hasta la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo cual se resaltan los aspectos fundamentales, la división de su articulado y la aplicación que tiene respecto a los distintos poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos, asimismo se realiza un breve análisis de las lagunas de la ley en comento.

Aunado a lo anterior, se estudia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2008, la división de su articulado, sus características y los principios inmersos en dicha Ley.

En el capítulo tres se analizan los sujetos obligados a proporcionar información, así como las implicaciones relativas a transparentar la misma, se aborda el procedimiento de acceso a la información pública previsto en la Ley y se resaltan aspectos inherentes al Instituto de Información Pública del Distrito Federal.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece algunas excepciones al acceso a los documentos contenidos en los archivos del poder público. Es decir, ante una solicitud de acceso a la información, los órganos de gobierno se encuentran legitimados para que en caso de que la información solicitada se ubique en algún supuesto de reserva o confidencialidad establecido por la Ley, responder al gobernado con una negativa de acceso a dicha información.

Por lo tanto, en el capítulo cuarto del presente estudio se resalta el tema de la información pública sujeta a reserva en el Distrito Federal, en primer lugar se analizan los conceptos de clasificar y reservar a efecto de delimitar el objeto de estudio, toda vez que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal establece dos categorías de información clasificada, es decir, la reservada y la confidencial.

Asimismo, se estudian los criterios bajo los cuales se sitúa en reserva a la información, destacándose el hecho de que el derecho de acceso a la información no está plenamente garantizado, pues no se especifican claramente los criterios de clasificación, asimismo se estudia la llamada “prueba de daño”.

Se analizan las consecuencias de la imposición de reserva de la información. Lo anterior en virtud de que el texto constitucional no prevé de manera explícita las limitantes al derecho de acceso de la información.

En consecuencia, se analiza la validez de que una ley de jerarquía inferior a la Constitución disponga limitaciones a una garantía individual. A partir de ello, se realizan algunas propuestas normativas que consideramos pudieran contribuir a la debida fundamentación de dicho derecho subjetivo público.

Así, las conclusiones alcanzadas buscan, por un lado, determinar la procedencia de las excepciones al derecho de acceso a la información gubernamental, a partir del análisis constitucional, las cuales, sin duda, son necesarias para el debido funcionamiento del aparato estatal; y por otro, a partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal proponer criterios concretos en materia de información reservada con la intención de que la información cuyo acceso sea negado

a los gobernados provenga de una adecuada aplicación de los principios que protegen el funcionamiento del gobierno y la vida privada.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Información.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua¹ establece las siguientes definiciones:

“Información. Del latín informatio-onis, acción y efecto de informar o informarse; averiguación jurídica o legal de un hecho o delito; pruebas que se hacen de la calidad y circunstancias necesarias en un sujeto para un empleo u honor; educación o instrucción; conocimientos así comunicados o adquiridos; oficina donde se informa sobre algo.

Informar. Del latín informare, enterar, dar noticia de algo; dicho de una persona o de un organismo: completar un documento con un informe de su competencia; formar, perfeccionar a alguien por medio de la instrucción y buena crianza; dar forma sustancial a algo.”

De acuerdo con esta definición, información es la acción y efecto de informar o informarse, es decir, de enterar, dar noticia o de enterarse o darse noticia de una cosa; así informar es comunicar, manifestar o hacer saber. Igualmente, puede considerarse a la información como sinónimo de comunicación, educación e instrucción.

Ahora bien, jurídicamente, Juan Palomar de Miguel² establece lo siguiente:

“Informar: (latín informare) tr. y r. Dar noticia de una cosa, enterar. Intr. Dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, el asunto de su respectiva competencia. Derecho de hablar en estrados los abogados y fiscales.”

Guillermo Cabanellas³ señala que:

¹ www.rae.es

² PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 827.

³ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 14ª. ed., Buenos Aires, Argentina, Heliasta SRL, p. 717 y 719.

“Información: Conocimiento, noticia. Relación; exposición. Averiguación jurídica y legal sobre un hecho o un delito. Prueba de la idoneidad del que ha de ocupar un cargo. Adquisición de datos acerca de algo o de alguien. Espionaje.

Informar: Enterar, comunicar, dar noticia, poner al corriente. Elevar un informe. Ofrecer información. Dictaminar, asesorar, opinar. Hablar, alegar ante los tribunales el fiscal y los abogados. Evacuar los peritos el cuestionario o prueba solicitados.”

El proceso de la comunicación es la base de las relaciones sociales, a través de ella los hombres transmiten e intercambian sus ideas, opiniones y bienes, expresan sus sentimientos y manifiestan cualquier tipo de conducta; por ende, sin la comunicación, ninguna actividad o forma de organización social sería posible. Así, la información también es el contenido de la comunicación, de la educación y de la instrucción; es decir, información son todos aquellos datos, ideas, imágenes, mensajes, representaciones o cualquier otra forma de conocimiento que se transmite mediante la comunicación.

De esta manera, es posible establecer dos acepciones del concepto información: la información como el acto por el cual se informa, comunica, entera, manifiesta o hace saber alguna cosa a otra persona y, la información como el contenido de todo lo que se informa, comunica, entera, manifiesta o hace saber a otra persona.

Actualmente, el fenómeno de la información ha adquirido mayor importancia, si la sociedad es puntualmente informada, con veracidad y objetividad, estará más capacitada para analizar, interrogar y exigir cuentas y resultados a los gobernantes.

1.1.1. Información Pública.

La información pública es el conjunto de datos e imágenes que generan, almacenan, archivan, difunden, reproducen, procesan o poseen en cualquier forma o medio, los órganos de gobierno, federales, estatales y municipales, es decir, todas las instituciones públicas.

La publicidad de la información y actos gubernamentales está reconocido en diversos ordenamientos, como los artículos 2º y 11º. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Del mismo modo, el artículo 11 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece la publicidad como un principio rector de la actuación administrativa.

Ahora bien, el artículo 3 de la ley de la materia establece que la información generada, administrada o en posesión de los entes públicos es un bien de dominio público, por lo cual debe ser reconocido como un bien jurídico.

Cabe señalar que la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su artículo 16 fracción IX prevé:

“Artículo 16.- Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los **documentos y expedientes de las oficinas**, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, los especímenes tipo de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos, fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier objeto que contenga imágenes y sonidos y...”

Del artículo antes transcrito se colige claramente que los documentos y expedientes de las oficinas son considerados bienes del dominio público.

La información que regula la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es toda aquella contenida en los documentos que los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y autónomos por Ley, así como de los entes públicos del Distrito Federal que ejerzan gasto público generen, administren o posean.

El principio de la Ley es que la información del Estado es pública, excepto aquella clasificada como reservada o confidencial.

Así, el artículo 14 señala de manera específica cuál es la información mínima que los entes públicos deberán hacer pública y actualizar constantemente, sin necesidad de una solicitud del particular, a fin de que éste pueda tener un conocimiento directo de sus funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. No obstante, el artículo 13 de la Ley de la materia dispone que esta información podrá ser clasificada como reservada o confidencial; es decir, la autoridad no está realmente obligada a publicarla, pues podrá clasificarla como lo considere procedente.

Esta información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad; y está integrada principalmente por los siguientes datos de cada órgano del Distrito Federal:

“Artículo 14: Al inicio de cada año los entes públicos deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

I. El marco normativo aplicable al Ente Público, en la que deberá incluirse la Gaceta Oficial, leyes, reglamentos, reglas de procedimiento, manuales administrativos, políticas emitidas aplicables al ámbito de su competencia;

II. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular por cada eslabón de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. La relativa a sus funciones más relevantes que deberá incluir los indicadores de gestión;

IV. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente hasta el titular del Ente Público, con nombre, fotografía, domicilio oficial, número telefónico oficial y en su caso dirección electrónica oficial;

V. El perfil de los puestos de los servidores públicos y el currículum de quienes ocupan esos puestos;

VI. Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación, en un formato que permita vincular a cada servidor público con su remuneración;

VII. Una lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación, donde se vinculen estos gastos mensuales al servidor público que los ejecutó con motivo de su encargo o comisión;

VIII. La relación de sus bienes y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal;

IX. (*)

X. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá:

a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre de los responsables de, administrarlos y ejercerlos;

b) Los montos destinados a gastos relativos a Comunicación Social;

c) El presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales;

d) Las bases de cálculo de los ingresos;

e) Los informes de cuenta pública;

f) Aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos; y

g) Estados financieros y balances generales, cuando así proceda;

XI. La calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, sesiones plenarias, comisiones y sesiones de trabajo a que se convoquen. Se deberán difundir las correspondientes minutas o actas de dichas reuniones y sesiones en los términos del artículo 37 de esta Ley;

XII. Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, de los servidores públicos encargados del Comité de Transparencia y de la Oficina de Información Pública;

XIII. Los instrumentos archivísticos y documentales, de conformidad con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

XIV. La relativa a sus actividades específicas más relevantes. En su difusión se deberá incluir un índice que detalle los contenidos de la información sobre la gestión de las actividades que caracterizan sus principales objetivos institucionales;

XV. Con respecto a las auditorías y revisiones, un informe que contenga lo siguiente:

a) Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los Entes Públicos.

b) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que lo realizó;

c) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas; y

d) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el Ente Público.

XVI. Los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes;

XVII. Respecto de los convenios y contratos celebrados por el ente público, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón social del proveedor, objeto, el monto del valor total de la contratación, el plazo de ejecución, los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, estudios de impacto urbano e impacto urbano-ambiental;

XVIII. Respecto de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, se deberá publicar su objeto, el nombre o razón social del titular, vigencia, el tipo, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

XIX. Los informes que debe rendir el Ente Público, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, así como su calendario de publicación;

XX. Los servicios y programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;

XXI. Sobre los programas de apoyo o subsidio deberá difundirse el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, así como los padrones de las personas beneficiarias;

XXII. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos. Asimismo,

cuando la normatividad interna lo establezca, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

XXIII. La relacionada con los programas y centros destinados a la práctica de actividad física, el ejercicio y el deporte, incluyendo sus direcciones, horarios y modalidades;

XXIV. Los programas operativos anuales y/o de trabajo de cada uno de los Entes Públicos;

XXV. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;

XXVI. Cuenta Pública, y

XXVII. Los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluido el expediente respectivo. En el caso que contengan información reservada o confidencial, sobre ellos se difundirá una versión pública que deberá contener:

a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

1. La convocatoria o invitación emitida;
2. Los participantes o invitados;
3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
4. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
5. La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra licitada; y
6. En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación, precisando en qué consisten y su fecha de firma.

b) De las adjudicaciones directas:

1. Los motivos y fundamentos legales aplicados;
2. En su caso, las cotizaciones consideradas;
3. El nombre de la persona adjudicada;
4. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
5. La fecha del contrato, su monto y plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
6. En su caso, los convenios modificatorios que recaigan a la contratación.

Esta difusión deberá incluir el padrón de proveedores y contratistas así como los informes de avance sobre las obras o servicios contratados.”

Adicionalmente, conforme al artículo 14, la referida información deberá estar disponible de forma impresa para consulta directa y a través de sitios de internet, sin embargo, respecto a este último medio el derecho a la información pública no se garantiza con la publicación de páginas de internet, ya que además de que millones de mexicanos no tienen acceso a este medio, algunos sitios oficiales no muestran toda la información que refiere el artículo en comento, o la que proporcionan no está actualizada, o bien, contienen datos muy generales que no corresponden a los rubros que refiere dicho precepto legal.

Además de la información pública de oficio establecida en el artículo 14, la Ley establece obligaciones específicas para:

- El órgano Ejecutivo (artículo 15)
- El órgano Legislativo (artículo 16)
- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo 17)
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículo 17)
- La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (artículo 17)
- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (artículo 17)
- Las Delegaciones (artículo 18)
- El Instituto Electoral del Distrito Federal (artículo 19)
- El Tribunal Electoral del Distrito Federal (artículo 19)
- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (artículo 21)
- La Universidad Autónoma de la Ciudad de México (artículo 21)
- El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (artículo 22)

Por otro lado, de acuerdo con la Ley de la materia, la autoridad no está obligada a proporcionar información cuando esté clasificada como reservada o confidencial. Estas excepciones se derivan debido a que ningún derecho puede ser absoluto e ilimitado, sino que debe ejercerse con respeto a otros derechos.

En el mismo sentido, Juventino V. Castro⁴ afirma que “el Estado debe negarse a dar información que ponga en peligro la seguridad de la Nación, produzca alarma, temor o terror en la población, impida la eficaz prestación de los servicios públicos, o se encuentre pendiente de decisiones de autoridad, por estarse en proceso de estudio, elaboración o evaluación.”

1.1.2. Información Reservada.

De conformidad con los artículos 13, 36 y 37 de la ley, la información gubernamental podrá clasificarse como reservada por diversas causas, que fundamentalmente tienden a salvaguardar las seguridades pública y nacional y los derechos de terceros. Para mayor comprensión se puede distinguir la información reservada, con base en los motivos de su clasificación, de la siguiente manera:

Para garantizar las seguridades pública y nacional: aquella información cuya difusión pueda comprometer, menoscabar, dañar, poner en riesgo o causar un perjuicio a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Para garantizar los derechos de terceros: aquella información cuya divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; del mismo modo los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal, las averiguaciones previas, los expedientes judiciales, los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio o los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no haya causado estado o se haya dictado la resolución definitiva, en su caso, pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero o de los Entes Públicos.

⁴ CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo, 10ª Ed, México, Porrúa, 1998, Pags. 31 y 32.

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de la materia, la información reservada permanecerá con tal carácter por un periodo de siete años, periodo que podrá ampliarse hasta por un máximo de cinco años adicionales, siempre que subsistan las causales que le dieron origen.

La información reservada solo podrá ser desclasificada, es decir, hacerse pública, cuando antes del cumplimiento del periodo de restricción dejaren de existir los motivos que justificaban su acceso restringido; cuando fuese necesaria para la defensa de los derechos del solicitante ante los tribunales o por resolución firme del Instituto. En el caso de las averiguaciones previas, los expedientes judiciales y los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, se harán públicos protegiendo la información confidencial respectiva.

Nótese que entre la información reservada se encuentra la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial; es decir, toda la información confidencial es reservada, pero no toda la reservada es confidencial.

1.1.3. Información confidencial.

De acuerdo con los artículos 4 fracción VII y 38 de la Ley se considera como información confidencial la siguiente:

Los datos personales que requieran del consentimiento de las personas para su difusión, distribución o comercialización y cuya divulgación no esté prevista en una Ley; la información protegida por la legislación en materia de derechos de autor o propiedad intelectual; la relativa al patrimonio de una persona moral de derecho privado, entregada con tal carácter a cualquier ente público; y, la relacionada con el derecho a la vida privada, el honor y la propia imagen.

Contrario a estos principios, la ley no considera confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

La información confidencial solo podrá difundirse con previa autorización de su titular. Es decir, aún cuando toda la información confidencial es reservada, no está sujeta a plazos de vencimiento, ya que permanecerá con tal carácter de manera indefinida.

1.2. Derecho a la información

El término o palabra “derecho” tiene un sentido dual: por un lado, es un conjunto de normas jurídicas y, por otro, una ciencia “cuyo objeto de conocimiento está constituido tanto por el ordenamiento jurídico como por los conceptos sistemáticos elaborados por la dogmática”.⁵ Muchos de los autores, entre ellos Jorge Witker y Javier Romo Michaud señalan que el problema principal del estudio del derecho es que en una misma palabra se denota al objeto de estudio (normas) y a la disciplina que aborda dicho objeto de estudio (ciencia jurídica), y aunque se ha tratado de precisar tal hecho, se sigue utilizando en el medio jurídico nacional el término ambiguo.

Como ciencia jurídica, el derecho se ha dividido en ramas o disciplinas para su mejor comprensión y estudio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis de jurisprudencia sostiene que:

“La clasificación más amplia y general de los derechos de los individuos es aquella que los divide en derechos públicos y derechos privados. Cada una de estas categorías de derechos tiene un origen y un régimen jurídico diferente, pues en tanto que los primeros se generan por actos del Estado y se rigen por el derecho público, los segundos nacen de actos particulares y están regulados por el derecho privado”.⁶

A partir de esta división clásica se derivan diversas disciplinas como resultado de la complejidad de la sociedad contemporánea, del desarrollo tecnológico y científico, del avance en la hermenéutica y metodología de las ciencias. “Los avances de la técnica y

⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Metodología, docencia e investigación jurídicas, 5ª: Ed. México, Porrúa, 1996. P. 97.

⁶ Semanario Judicial de la Federación. T. LXXI. P. 931.

las modalidades de la vida pueden crear indefinidamente nuevas ramas o también hacer desaparecer o refundir en una sola, otras ya existentes”.⁷

En la ciencia jurídica el derecho de la información es precisamente una de las áreas relativamente recientes, que:

“Nace ante la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre, reconocido con estas características en las leyes fundamentales de los diversos países modelados en el ámbito jurídico político al modo de los Estados de derecho”.⁸

La aclaración hecha al principio del presente inciso vale para el derecho a la información, se puede concebir tanto como el conjunto de normas jurídicas que tienen como propósito regular un área específica de la vida humana (la relacionada con la información), y como la disciplina –dogmática o formal- (de reciente creación) que trata de sistematizar aquel conjunto de normas.

En el primer sentido, se trata, en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información a través de cualquier medio.

El derecho a la información está reconocido de distintas formas en declaraciones y tratados sobre Derechos Fundamentales. En esos textos se le ubica dentro del derecho a la libertad, del derecho a la libertad de pensamiento o dentro de la libertad de expresión.

“Libertad de información, derecho de información, derecho a la información, son diversas maneras con las que se engloba en un sólo término el conjunto de actividades cuyo objeto es la información y su circulación.”⁹

⁷ MARÍN PÉREZ, Pascual. Manual de Introducción a la Ciencia del Derecho, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1959, P. 417.

⁸ FERNÁNDEZ AREAL, Manuel. Introducción al derecho de la información. Barcelona, A. T. E. 1997. P. 9.

⁹ VILLAVERDE MENENDEZ, Ignacio. Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la constitución española de 1978, s/e, España, Oviedo, 1994, P. 45.

Entre los tratadistas que se han ocupado del estudio del derecho a la información se encuentran Jorge Carpizo, Sergio López Ayllón y Ernesto Villanueva; todos ellos hablan de derecho a la información y derecho de la información.

Jorge Carpizo¹⁰ afirma que “el derecho a la información es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informado, lo que a su vez comprende los siguientes aspectos:

1. El derecho a atraerse información, que incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
2. El derecho a informar, que abarca las libertades a) de expresión y de imprenta, y b) de constitución de sociedades y empresas formativas.
3. El derecho a ser informado, que significa las facultades de a) recibir información veraz y oportuna, b) la cual deberá ser completa, es decir, el derecho de enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin ninguna exclusión.”

Por otro lado, define al derecho de la información como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información. Es decir, el derecho a la información es el objeto de estudio del derecho de la información.

Para Sergio López Ayllón¹¹, “el derecho a la información incluye tres libertades: buscar, recibir y difundir; que constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado, que pueden realizarlas libremente y que están protegidas por el Juicio de Amparo.” Asimismo, opina que el derecho a la información no es sino la reformulación jurídica de libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6° y 7° para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX.”

¹⁰ CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales, s/e, México, UNAM, Porrúa, 2000, P.402.

¹¹ LÓPEZ A., Sergio. Derecho de la Información. Verlo en Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª. Ed., México, Porrúa, 2002, Pags. 558, 560 y 567.

Respecto al derecho de la información, el mismo autor considera que esta rama del derecho comprendería el estudio de las libertades de la prensa, expresión e información; el régimen informativo del estado; las normas que regulan a las empresas y las actividades de comunicación; el estatuto de los profesionales de la información; el régimen de responsabilidad civil y penal y, y para algunos autores, el derecho de autor y los denominados derechos vecinos.

Por su parte, Ernesto Villanueva¹² afirma que “el derecho a la información puede entenderse desde dos perspectivas:

1. *Lato sensu*, como el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de a) emitir opiniones –liberta de expresión-; b) investigar y difundir hechos y opiniones – libertad de información- y c) recibir informaciones y opiniones – derecho a la información *stricto sensu*.
2. *Stricto sensu*, como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado.”

También define “al derecho de la información como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad; así como *stricto sensu*, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio.”

Como se observa, estos tres autores coinciden en señalar que el derecho a la información incluye tres potestades o libertades: 1) atraerse información, buscar o investigar; 2) informar, difundir o emitir y; 3) ser informado o recibir información; sin embargo, difieren en algunos aspectos sobre el contenido de cada libertad.

Debe subrayarse que para Ernesto Villanueva, el derecho a recibir información está limitado a la información que genera el Estado y no los entes privados, -ya que considera que, aún cuando algunos de éstos son susceptibles de producir información de interés

¹² VILLANUEVA, Ernesto. Derecho Mexicano de la Información, s/e, México, Oxford University Press, 2001, Pags. 2 y 42.

general, están protegidos por el derecho a la privacidad previsto en los textos constitucionales.

A diferencia de éstas tres concepciones, y de acuerdo con Juventino V. Castro¹³, en este trabajo se considera que el derecho a la información admite solo dos vertientes: el derecho a informar –libertad de expresión garantizada por los artículos 6° y 7° de la Constitución- y el derecho a ser informado –libertad de información establecida en la última parte del artículo 6° constitucional-. Estos derechos incluyen las siguientes facultades:

1.- Derecho a informar, que se refiere a la libertad de expresar y difundir alguna opinión, idea o conocimiento por cualquier medio, sea oral, por escrito, a través de expresiones artísticas u otra forma.

2.- Derecho a ser informado, que se refiere a la facultad de recibir información de interés general, de manera veraz, objetiva y oportuna, incluyendo la libertad de investigar y elegir o buscar los medios para allegarse tal información, así como el derecho a conocer la información del Estado.

De esta forma, se puede definir al derecho a la información como la garantía individual que faculta a toda persona para informar, es decir, para expresar y difundir alguna opinión, idea o conocimiento por cualquier medio y; para ser informado, o sea, para recibir información de interés general, veraz y oportuna, para investigar y elegir o buscar los medios para allegarse tal información y, para conocer la información del Estado.

El derecho de la información se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el derecho a la información.

No debe confundirse el derecho a la información con la libertad de información o la libertad de expresión. “Estas libertades integran el derecho a la información; la primera, es el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social”¹⁴ y, la segunda, es

¹³ CASTRO, Juventino V. Ob. Cit, P. 124.

¹⁴ VILLANUEVA, Ernesto. Ob. Cit., P. 21.

la facultad de toda persona de expresar y difundir alguna idea, opinión o conocimiento por cualquier medio.

La libertad de expresión implica un deber de abstención del Estado y, el derecho a la información genera una obligación por parte del Estado y de la sociedad para respetar el ejercicio de la libertad de información del individuo.

El derecho a la información es una garantía individual que pertenece a todo gobernado o habitante de la República, quien es el sujeto activo de la relación jurídica que genera tal garantía. Es decir, el titular de este derecho es cualquier persona y no solo los medios de comunicación, los partidos políticos –como se consideró en la iniciativa de reforma-, los periodistas o un grupo o sector determinado de la población.

La información que regula el derecho es toda aquella de carácter público o de interés general dirigida a los gobernados, no así las comunicaciones o informaciones entre órganos de gobierno o las comunicaciones privadas entre particulares.

Es decir, este derecho comprende todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser recibidos, investigados, almacenados, sistematizados o difundidos por el Estado o por otra persona a través de cualquier medio de comunicación masiva- prensa, radio, televisión, cine, audio, video, teléfono, fax, internet u otro-.

En relación por los sujetos obligados por el derecho a la información, Juventino V. Castro¹⁵ opina que éste “implica el derecho de todo habitante a ser informado por el Estado, fuente de las noticias que tienen derecho a conocer las personas”; es decir, reconoce al Estado como sujeto obligado. Por su parte, Jesús Reyes Heróles, en 1978, siendo Secretario de Gobernación, reconoció que la primera carga, la primera obligación es para el Estado. Sin embargo, la obligación del Estado no se limita a informar, sino comprende también el garantizar que se informe de manera veraz, objetiva y oportuna.

Al respecto, Jorge Carpizo¹⁶ comenta que “el derecho a la información adquiere un significado diverso en nuestros días y de mayor importancia el cual consiste en que no

¹⁵ CASTRO, Juventino V. Ob. Cit. Pags. 124 y 125.

¹⁶ CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. P. 360.

se manipule la información, que ésta sea objetiva y no se deforme, que contribuya a dar opciones a la decisión política del ciudadano y le sirva para enriquecer su propia existencia.”

Igualmente, Juan Díaz Romero¹⁷ asegura que “tener derecho a la información significa tener derecho a la información de verdades, no de mentiras, porque si se informan mentiras, entonces no se está respetando el derecho a la información, se está desinformando.”

De acuerdo con lo anterior, el Estado –obligado a informar a los gobernados, y a garantizar que todo individuo sea informado de algún suceso de interés general, de manera veraz, objetiva y oportuna- no es el único sujeto obligado por el derecho a la información, sino también los medios de comunicación masiva y cualquier persona.

En este sentido, el derecho a la información establece derechos y obligaciones para el Estado, para los medios de comunicación masiva y para los gobernados en general, de la siguiente manera:

a) Para el Estado, implica la obligación de informar o hacer pública su información; así como el deber de respetar, o sea, no coartar, investigar, perseguir o limitar en forma alguna el derecho a la información de los gobernados, salvo en los casos previstos por la ley.

b) Para los medios de comunicación masiva y para los gobernados en general –como informantes o como receptores de la información, en su caso-, genera principalmente, el derecho a investigar, difundir, publicar y emitir informaciones u opiniones por cualquier medio; a conocer la información del Estado; a tener acceso a los medios de comunicación para difundir, publicar y emitir informaciones u opiniones; a recibir informaciones u opiniones de manera veraz, objetiva y oportuna; a seleccionar los medios y la información a recibir; al respeto a la vida privada; a la rectificación o respuesta; a no ser censurado o intervenido en forma alguna; a acceder a las fuentes; al

¹⁷ Citado por Azuela G., Mariano. El Derecho a la Información. Verlo en Serie de Debates. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, P. 39.

secreto profesional y a la cláusula de la conciencia; así como la obligación de respetar todos los derechos de los escuchas, lectores, espectadores y público en general.

Respecto a la naturaleza del derecho a la información, también existen opiniones encontradas, ciertos tratadistas han debatido para determinar si se trata de una garantía individual o de una garantía social.

Así, para Jorge Carpizo¹⁸, “el derecho a la información contiene algunas libertades de carácter individual –la de expresión y la de imprenta- y, otras de naturaleza social –el derecho de los lectores, escuchas y espectadores a recibir información veraz, objetiva y oportuna y el acceso a documentación pública-.” Por su parte, Imer Flores¹⁹, considera que “el derecho a la información, contiene derechos individuales y derechos sociales, y explica que el derecho humano a recibir información es un derecho social y el derecho a dar información es un derecho individual.”

Sobre este tema se puede afirmar que el derecho a la información es una garantía individual y no una garantía social, porque los derechos a informar y a ser informado corresponden a todos los habitantes de la República Mexicana como personas o individuos, sin distinción de clase, rango o actividad alguna, y no a un grupo o sector determinado de la sociedad.

Por otra parte, Beatriz Solis Leree²⁰ comenta sobre la ubicación del derecho a la información dentro de la tradicional clasificación del Derecho en Público, Privado o Social; y afirma que aquel puede ubicarse dentro del Derecho Social, porque es un derecho que debe aprovechar a las clases y diversos grupos que forman la sociedad, permitiendo que todos ellos expresen sus puntos de vista, defiendan sus intereses y debatan sus diferencias libremente sin dañar los intereses generales de la sociedad o legítimos de otros grupos; asimismo, apunta que en el derecho a la información también puede incluirse en el Derecho Privado; porque atañe a los particulares realizarlo y; que

¹⁸ CARPIZO, Jorge. Ob. Cit. P. 403.

¹⁹ Citado por Cáceres N. Enrique. El secreto profesional de los periodistas. Verlo en www.bibliojurídica.org/libros/1/7/23, P. 449.

²⁰ Citada por Corral J. Javier. Los partidos políticos y el derecho a la información, en Villanueva Ernesto. Coordinador. Hacia un nuevo derecho de la información, s/e, México, Universidad Iberoamericana-Konrad Adenauer Stiftung, 2000, P. 27.

también podría considerarse de Derecho Público porque se refiere a instituciones públicas y a procesos que regulan relaciones informativas o comunicacionales entre gobernantes y gobernados.

Al respecto, es posible considerar que el derecho a la información está regulado por normas de Derecho Público – en lo relativo a la obligación del Estado a informar o hacer pública su información- y, por normas de Derecho Privado –referente a los derechos y obligaciones de los medios de comunicación masiva y los gobernados en general.

Por otro lado, los artículos 6° y 7° de la Constitución ordenan que este derecho está limitado por el respeto a la vida privada o derechos de terceros –contenida también implícitamente en el artículo 16 constitucional-, a la moral y paz públicas, al orden público y por la comisión de algún delito. Del mismo modo, el artículo 130, inciso e), restringe el ejercicio del derecho a la información –concretamente a la libertad de expresión-, ya que prohíbe a los ministros de culto hacer proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna; así como oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, y agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios, sea en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, o en publicaciones de carácter religioso.

De estas limitaciones, las relativas a los ministros de culto están definidas y justificadas por el principio de separación entre el Estado y las iglesias; también la que protege la vida privada o derechos de terceros, que se refiere al respeto a la intimidad a que toda persona tiene derecho. Sin embargo, hasta ahora ha sido imposible definir claramente los conceptos de orden, moral y paz públicos, y por tanto, determinar en que casos se atacan o perturban estos principios, en los cuales podría ubicarse infinidad de situaciones, vulnerando gravemente el ejercicio de la libertad de expresión, al prohibirla, con el pretexto de la protección de tales derechos. Por ende, las restricciones al derecho a la información no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar expresamente fijadas y definidas por la ley, a fin de asegurar el ejercicio de este derecho, en todos sus aspectos, para todas las personas.

1.3. Transparencia

La transparencia es una cualidad de los objetos físicos translúcidos, los que dejan pasar la luz. Llevando la analogía a los asuntos de gobierno, la transparencia es abrir la información de las organizaciones públicas a la observación pública. Es pues, hacer translúcido el ejercicio de gobierno.

De acuerdo con algunos autores, en un Estado democrático, el concepto de transparencia se refiere al flujo de información social, política y económica de manera puntual y confiable, la cual es accesible para todos los integrantes de la sociedad.

La transparencia en el ejercicio de la función pública debe tener, entre otros los siguientes atributos:

- Facilitadora del acceso a la información (incluyendo oportunidad y no discriminación).
- Comprensiva (asegurándose de que los temas clave no queden fuera).
- Relevante (evitar información superflua y el sobreflujo de información).
- De calidad y confiable (para contribuir el diseño de políticas y dar confianza a los mercados para los inversionistas).

Cabe aclarar que la transparencia y la rendición de cuentas, si bien están muy relacionadas, no es posible igualarlas. “Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente la necesidad de transparentar no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.”²¹

La transparencia implica que la información esté accesible y disponible para todas las personas aunque no la soliciten.

²¹ GUERRERO, Eduardo. La luz en busca del cristal: Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México. Citado en el “Marco teórico-metodológico de la Transparencia (IFAI)”, s/e, México, 2002, p. 11.

La transparencia constituye un pilar de la rendición de cuentas: el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones, y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento sujetándose al escrutinio público.

1.4. Derecho de acceso a la Información.

Podemos establecer genéricamente, que el derecho de acceso a la información es la facultad que posee todo individuo para acceder a datos, sean escritos, sonoros, visuales, electrónicos o de cualquier otra índole o naturaleza.

En otro tenor de ideas, se ha establecido que el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental por ser una prerrogativa básica e indispensable de todo ser humano, circunstancia que fue corroborada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al plasmar en su numeral 19 que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”²²

Partiendo de lo escrito en el párrafo anterior, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, han sostenido que derecho de acceso a la información *latu sensu* es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición antes citada, se establecen los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- a) “El derecho de atraerse información que incluye las facultades de: i) acceso a los registros, archivos y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar incluye: i) las libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de empresas y sociedades informativas.
- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de: i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las

²² Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948. Artículo 19.

noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.”²³

En otro orden de ideas se ha establecido que el derecho de acceso a la información *latu sensu* comprende a su vez un derecho subsidiario o derecho de acceso a la información en sentido estricto denominado como derecho de acceso a la información pública, mismo que puede ser definido como “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.”²⁴

El derecho de acceso a la información pública, se desarrolla a partir del principio de que la información en posesión de los poderes del Estado es un bien público, cuya titularidad reside en la sociedad.

Por otra parte y como una de las vertientes o modalidades del derecho de acceso a la información pública, se encuentra el derecho de acceso a datos personales, entendiéndose a éstos como la información que determinen o hagan determinable a un ser humano, mismo que la doctrina ha determinado como “*habeas data*”, el cual se constituye como una acción constitucional o legal que tiene toda persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro y conocer la información que sobre ésta exista, y de solicitar la información de esa corrección si le causara algún perjuicio, de tal forma que dicha prerrogativa se encarga de velar por la protección de los secretos e información personal.

Así las cosas este derecho de protección a datos personales, ha sido reconocido por diversas disposiciones internacionales, entre las que se encuentra la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, misma que establece en su artículo 11, que

²³ VILLANUEVA, Ernesto. Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

²⁴ VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, México, UNAM, 2003, P. XXIV.

“Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de familia, en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.”²⁵

En el mismo sentido, nuestra Carta Magna, establece en su artículo 16 que “Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”

De esta forma podemos determinar que el derecho de acceso a la información comprende a su vez, el derecho de acceso a la información pública y al “habeas data”, de tal forma que dicha prerrogativa puede ser tan amplia como un derecho fundamental por virtud de la cual se faculta a toda persona para acceder a información, y tan irrestricta que permita únicamente el acceso a la información que obre en posesión de los órganos de gobierno, o bien que se refiera a datos específicos que determinen a un ser humano.

Sergio López Ayllón ha denominado “régimen jurídico de la información del Estado” a las disposiciones en materia de información que se encuentran dispersas en diversos ordenamientos.²⁶ Sin embargo, actualmente existe la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, las cuales precisan los lineamientos a seguir para acceder a la información gubernamental, lo mismo ocurre en las entidades federativas, en cuya legislación está previsto el procedimiento respectivo.

“Un sistema eficaz de contrapesos supone que el ciudadano tenga la posibilidad de hacer un juicio razonado de las acciones gubernamentales. Por ello, es importante que el ciudadano obtenga y decodifique tal información. Esto conlleva una doble condición, por un lado, la obligación de transparencia en el gobierno; y por otro, la posibilidad de que

²⁵ Convención Americana sobre los Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Artículo 11.

²⁶ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Ob. cit. P. 575.

los ciudadanos tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, los documentos que justifican acciones de la administración.”²⁷

El acceso a la información en poder del Estado es uno de los pilares de la democracia, así lo expresa el principio 4 de la Declaración Interamericana sobre la Libertad de expresión.²⁸ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “es posible afirmar que una sociedad, que no está bien informada no es plenamente libre”.²⁹ “Las personas tienen derecho de requerir documentación e información registrada en archivos públicos, esto es información considerada documentación oficial del Estado.”³⁰

La Corte Interamericana ha señalado que:³¹

“...Dentro de una sociedad democrática (es necesario que) se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto (...) Tal como está concebido en la Convención Americana (es necesario) que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información.”

“El acceso a la información cobra mayor trascendencia por encontrarse relacionado con el principio de transparencia de los actos de gobierno. El principio de transparencia

²⁷ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “Derechos fundamentales y acceso a la información pública: los desafíos de una legislación necesaria”, verlo en Carbonell Miguel (Coordinador). Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 96, México, 2002, P. 471.

²⁸ Principio 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. Este principio solo 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.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 19 Convención Americana de Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de nov. de 1985, pág. 70.

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Rectoría para la libertad de expresión, Volumen III, OEA/Ser.L/V/II. III, 16 de abril de 2001, p. 20.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ob. Cit. párr. 69.

conduce a una posición primordial de la administración pública. Se debe suministrar la documentación solicitada, siempre y cuando no se encuentre temporalmente excluida.”³²

“Con la carencia de esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la información como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental. Este control se hace más necesario por uno de los más graves problemas para el fortalecimiento de la democracia son los hechos de corrupción que involucran a los funcionarios públicos. Si se garantiza el acceso a la información en poder del Estado se aumenta la transparencia de los actos de gobierno y la corrupción de la gestión estatal disminuye.”³³

El principio 4 de la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión también establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para la negación de información en su poder. Las limitaciones del derecho a la información deben ser claramente establecidas en ley y resultan aplicables sólo en el caso de que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en las sociedades democráticas. Se considera que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada acto peticionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben “juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas”. “La libertad de expresión e información son esenciales para toda forma de gobierno democrático.”³⁴ Por lo tanto, el Estado debe asegurar que, cuando exista un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será solo para el periodo necesario y modificado una vez que concluya la situación de emergencia.

Eduardo Romero ha clasificado la información pública³⁵ a la que puede acceder el público, en primer lugar, en información gubernamental de libre acceso y, en segundo,

³² POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. El derecho de acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos, s/e, Madrid, Ed. M. A. P., 1989, P. 109.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Ob. Cit. P. 21.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Ob. Cit. párr. 70.

³⁵ La información pública, es el dato, texto o conjunto de datos o textos captados, generados, divulgados o reproducidos en cualquier forma o medio, por los poderes del Estado, los ayuntamientos, las entidades o dependencias de la administración pública, estatal o municipal, los organismos autónomos, auxiliares o

información de acceso restringido.³⁶ La primera se refiere a la información del conocimiento público generada por los agentes del gobierno. Existen reglas establecidas para acceder a ella. El tratamiento de esta información varía de país a país y se cataloga de la siguiente manera:

a) En el primer caso, se resguarda información que protege al propio Estado, es decir, de darse a conocer pondría en riesgo la seguridad nacional, la estabilidad económica, las relaciones internacionales, el orden o seguridad pública, etcétera.³⁷

b) En el segundo caso, comprende aquella información que afecta a terceros, tales como el derecho a la intimidad, a la propiedad intelectual, al secreto profesional, comercial o la información contenida en el procedimiento judicial.³⁸

c) El tercer caso, son las informaciones encaminadas a proteger los procesos decisorios al interior del gobierno, es decir, la información que forma parte de la etapa deliberativa de un acto administrativo, cuyo conocimiento general pudiera perjudicar la buena marcha del procedimiento.

Con base en ese criterio, la finalidad de la Ley es garantizar a cualquier persona el efectivo acceso a la información en posesión de los órganos locales; en ese sentido, también obliga al poder legislativo y judicial a establecer las instancias, criterios y procedimientos institucionales con los principios y plazos establecidos en la misma.

En síntesis, el derecho de acceso a la información fomenta:³⁹

fideicomisos, y en general por cualquier entidad o instancia pública. Constituye el parámetro para medir el compromiso anticorrupción. Ver LÓPEZ, Jaime, Acceso a la información pública en el combate a la corrupción, México, Atlatl, Boletín 3, Pags. 3-5.

³⁶ ROMERO, Eduardo, "Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana" en Villanueva, Ernesto, LUNA Pla, Issa Coordinadores, El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada, UIA Fundación Konrad Adenauer, México, 2001. Pags. 73 y 74.

³⁷ Por ejemplo, el Estado no puede dar a conocer los planes especiales para combatir el narcotráfico o las medidas de seguridad para el traslado de reos.

³⁸ Ejemplos de esto son los expedientes clínicos de los pacientes cuyos archivos son resguardados en los hospitales de gobierno; y aunque se trata de información oficial, resulta por demás lógico que no pueden estar accesibles a cualquier persona, porque existen derechos que protegen la vida privada de las personas.

- a) El principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática de un estado de derecho porque todos saben lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta.
- b) La participación activa de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública.
- c) Las condiciones óptimas para que tanto los ciudadanos como las autoridades tomen decisiones eficaces.
- d) Acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las actividades nacionales.
- e) La democratización de la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización interactiva.

El Derecho de Acceso a la Información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones locales y la calidad de sus servicios.

La evolución del derecho de acceso a la información fue lento y paulatino, cuyo punto culminante podríamos afirmar, fue la constitucionalización de dicha prerrogativa, la cual se dio después de un largo periodo de maduración, que inició con la reforma constitucional que adicionó el artículo 6° constitucional de 1977. Posteriormente, con diversas interpretaciones de tal prerrogativa, pasando de ser un derecho exclusivo de los partidos políticos para acceder a los medios de comunicación, hasta convertirse en una garantía individual reconocida por nuestro máximo tribunal en el país, lo que generó la inquietud de crear una ley que regulara su ejercicio, hecho que aconteció en el año 2002, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

³⁹ VILLANUEVA, Ernesto. "El derecho de acceso a la información. Reflexiones sobre el caso de México" en VILLANUEVA, Ernesto LUNA Pla, Issa Coordinadores, El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada, México, UIA-Fundación Konrad, Adenauer, 2001, p. 96.

Así las cosas y en razón del positivo impacto que generó la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se estudió la posibilidad de llevar a cabo una modificación del numeral 6° de nuestra Carta Magna a efecto de que en este se establecieran de forma expresa, los parámetros mínimos generales que deben regir el derecho de accesos a la información.

En efecto, los gobernadores de los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz y Zacatecas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, propusieron en el documento conocido como “la iniciativa de Chihuahua”, una reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue recogida en noviembre de 2006 por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y aprobada el 28 de noviembre por el Pleno de dicho órgano legislativo, el cuál previo debate fue aprobado por las Cámaras de Diputados y Senadores de manera unánime en abril de 2007. En poco menos de dos meses, 23 legislaturas ratificaron la reforma y concluyeron en un tiempo sin precedentes el proceso de reforma constitucional.

Así, el 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, misma que introduce de manera explícita el derecho de acceso a la información pública gubernamental como derecho fundamental de los mexicanos, al tenor siguiente:

“Artículo 6. (...)

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 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 obligados 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 o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

De la reforma antes transcrita se advierte claramente que ésta establece en sus primeras tres fracciones los principios fundamentales que dan contenido al derecho de acceso a la información, en particular aquél que establece que toda información en posesión de los órganos del Estado mexicano es pública y que las excepciones al acceso deben estar contenidas en instrumentos de carácter legislativo y solo cuando se justifiquen en el interés público o la protección de la vida y los datos personales. Las fracciones IV a VII establecen, por su parte, las bases operativas que deberán contener las leyes en materia de procedimiento de acceso y revisión, órganos garantes, archivos administrativos, obligaciones de información, en particular, en materia de recursos públicos y sanciones.

De esta forma la reforma constitucional que adiciona el párrafo segundo del numeral 6° constitucional, concluye la lucha iniciada en nuestro país décadas atrás, encaminada a reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información, iniciando a su vez una nueva era en la que dicha garantía pasa a formar parte de las piedras angulares sobre las que descansa nuestra forma de gobierno, al ser cimiento de los Estados democráticos modernos, “por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple

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.”⁴⁰

A partir del mayo de 2003, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal obliga a todas las dependencias del gobierno local a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño.

Cualquier persona puede solicitar información a las instituciones locales y obtenerla de forma rápida y sencilla, sin necesidad de identificarse, ni justificar el uso que dará a la misma.

Además esta Ley garantiza el derecho de las personas a la vida privada, al obligar a las instituciones a proteger los datos personales que tienen en sus archivos o bases de datos. De esta forma, distingue la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial.

Con base en la Ley, fue creado el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, órgano autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública, así como de vigilar el cumplimiento de la Ley de la materia.

⁴⁰ CARBONELL, Miguel. “El derecho de acceso a la información como derecho fundamental”, en López Ayllón (Coordinador), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES

2.1. En el Derecho Comparado.

2.1.1. Estados Unidos de América.⁴¹

La Constitución de los Estados Unidos separa al gobierno federal en tres ramas diferentes (judicial, legislativa y ejecutiva), con un sistema de "pesos y contrapesos" entre sus poderes. También permite la retención de importantes poderes por parte de los estados dentro de un sistema federal. Los autores de la Constitución consideraron que esta era la mejor manera de garantizar que el pueblo no quedara sujeto a un solo poder tiránico dentro del gobierno ni que el gobierno quedara dominado por un pequeño grupo tiránico de personas que sirvieran sus propios intereses especiales.

Esta separación constitucional está establecida en leyes y reglamentaciones que imponen los requisitos generales de procedimiento a todas las agencias y tribunales del gobierno para asegurar que las acciones gubernamentales se conduzcan de una manera imparcial y uniforme y a la luz del escrutinio público.

Por ejemplo, durante la primera mitad del siglo XX el Congreso promulgó una serie de leyes, incluso la Ley de Procedimientos Administrativos y la Ley del Gobierno a la Luz Solar (Sunshine Act), que requieren que las agencias cumplan normas de procedimiento para las actividades administrativas tales como la elaboración de reglas y la aplicación de normas, y que dichas actividades se efectúen en un foro público. El Congreso también promulgó una Ley de Libertad de Información que permite amplio acceso público a los registros e información del gobierno. Los procedimientos de las agencias que no se conducen conforme a los procedimientos escritos establecidos o que no se efectúan en el foro público apropiado pueden ser objetados por el público ante los tribunales. Además, todos los litigios civiles y penales en las cortes federales deben efectuarse conforme a las reglas uniformes publicadas.

Aunque la Ley de Libertad de Información es la más conocida de tales provisiones, cada uno de los cincuenta estados cuenta con algún estatuto de libertad de información que

⁴¹ www.usembassy-mexico.gov

se aplica a algunos documentos y registros gubernamentales.

La Ley federal de Libertad de Información requiere que algunos tipos de documentos estén disponibles sin necesidad de solicitarlos, y se coloquen en salones públicos de lectura. Tales documentos incluyen las reglas y regulaciones de los departamentos y las agencias del gobierno, las opiniones finales que resuelven procedimientos administrativos realizados por las agencias, y guías y manuales relevantes que afectan directamente a personas del público. Mediante este requerimiento, el Congreso procuró evitar que los funcionarios federales apliquen una "ley secreta", y garantizar que cualquier persona pueda examinar las normas que controlan el ejercicio del poder público de esos funcionarios.

Como mínimo, el imperio del derecho requiere tener acceso a las normas aplicadas por los funcionarios gubernamentales. Si las normas legales han de restringir la discreción oficial, esas normas deben conocerse. En ausencia del conocimiento de estas normas, es difícil creer que puedan limitar de modo significativo el poder de los funcionarios públicos.

Antecedentes Generales.

El FOIA fue la primera ley en establecer un derecho jurídico de acceso a la información gubernamental, sujeta a ciertas exenciones estatutarias.

Promulgada en 1966, y enmendada en 1974, 1976, 1986, 1996. Esta Ley emergió de dos fuentes fundamentalmente políticas. En primer lugar existía el interés del Congreso Estadounidense por reforzar su capacidad de control y supervisión sobre el Poder Ejecutivo. Con la expansión del Estado administrativo de la primera mitad del siglo XX, la autoridad del Congreso estadounidense empezó a verse mermada a favor del Poder Ejecutivo. Los miembros de la Cámara de Representantes no tomaron esta consolidación del poder Ejecutivo a la ligera. Empezaron a protestar y a exigir respeto por el mandato constitucional que los ubica como el centro de la autoridad política del país.

El Congreso emprendió acciones concretas. El primer esfuerzo por parte del Congreso con objeto de contener los excesos de la burocracia fue la aprobación de la Ley de

Procedimientos Administrativos, APA por sus siglas en inglés (Administrative Procedures Act) en 1946.

Esta Ley buscaba obligar al Ejecutivo a “adherirse a los valores legislativos a la hora de definir sus reglas de operación y ajustarse a los valores judiciales a la hora de tomar decisiones administrativas”. Esta ley también buscaba hacer que el poder Ejecutivo fuera más transparente en el manejo de su información acerca de su estructura organizacional, sus reglas y decisiones. El senador republicano por el Estado de Michigan, Homer Ferguson, argumentó a favor de tal iniciativa.

La parte medular de la Ley sobre Procedimientos Administrativos era y continúa siendo la obligación por parte del Poder Ejecutivo de hacer públicas sus propuestas en materia de reglas y decisiones y exponerlas al “debate público” al menos treinta días antes de que éstas entren en operación. Durante este periodo los ciudadanos organizados en lo individual o a través de grupos pueden cuestionar la legalidad de la regla o la decisión en cuestión con base en los principios constitucionales o con base en el estatuto que supuestamente permite la implementación de la regla o la decisión. Después la agencia del gobierno debe responder a los cuestionamientos y en su caso ofrecer los argumentos que justifiquen que la regla cuestionada es legal, razonablemente y válida constitucionalmente. Finalmente, las reglas, decisiones y explicaciones del gobierno federal que no satisfagan a los ciudadanos pueden ser apeladas y los casos resueltos por los tribunales federales.

“Esta Ley, por lo tanto, lleva a los actores sociales hasta los espacios más íntimos del Estado y obliga a los servidores públicos a encarar a la sociedad y justificar sus decisiones ante la ciudadanía.”⁴²

De esta forma la Ley de Acceso a la Información aprobada en 1966, se construyó sobre la Ley de Procedimientos Administrativos. La poca claridad con la que el poder ejecutivo se maneja durante la era de la Guerra Fría generó miedos y desconfianzas sobre el ejecutivo por parte del Congreso en Estados Unidos.

El secreto se convirtió en un mecanismo de defensa para la burocracia y, al mismo tiempo, le servía al presidente cuando debía enfrentarse a un Congreso crítico. Ocurrió

⁴² ACKERMAN, M. John. e Irma E. Sandoval. Leyes de Acceso a la Información en el mundo, 3ª. Ed, México, IFAI, 2007, p. 42

un momento clave cuando, a principios de la administración Eisenhower, el Poder Ejecutivo anunció el despido de varios de sus funcionarios por sospecharse que eran comunistas, pero se negó a proporcionarle al Congreso los registros que documentaban la forma en que esta acción se había realizado.

Sin embargo, la Ley de Acceso a la Información aprobada en 1966 resultó extremadamente ineficiente. No establecía límite de tiempo alguno para resolver sobre las demandas de información. Tampoco establecía ninguna sanción para los casos en que los órganos de gobierno cumplieran con su obligación en torno a la información y la transparencia. Solo hasta después de ocurrida la guerra de Vietnam y el "Watergate" el congreso se vio en la necesidad de fortalecer la Ley en la década de los setenta. Sin embargo, la nueva versión de la ley fue inmediatamente vetada por el Presidente Ford y solo pudo ser aprobada después de que una mayoría de dos tercios de la Cámara de Representantes se impuso y derrotó el veto presidencial.

Un elemento político en la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en los Estados Unidos fue el conflicto entre poderes. La segunda fuente política fue el conflicto entre partidos políticos. La Ley de Acceso a la Información surgió originalmente del activismo del diputado demócrata John Moss quien fue Presidente de la Subcomisión Especial sobre Información Pública y fue uno de los críticos más importantes del gobierno republicano de Eisenhower. La Ley de Acceso a la Información finalmente fue aprobada en 1966 cuando logró el apoyo de diputados republicanos con interés en fiscalizar los gobiernos demócratas de Kennedy y Johnson.

A través del e-FOIA, el Congreso reconoció los problemas en la calidad de respuesta de las agencias e intentó alentar mejoras proporcionando a los solicitantes la oportunidad de limitar el alcance de sus solicitudes para obtener un procesamiento más rápido; autorizando a las agencias a implementar procesos multi-rastreo de solicitudes, dándoles flexibilidad para responder más rápidamente a aquellas relativamente simples; y requiriendo a las agencias implementar el proceso expedito de las solicitudes determinadas a cumplir el criterio de "necesidad imperiosa".

El e-FOIA también estimuló el acceso público en línea a la información gubernamental a través del uso de páginas electrónicas que contienen:

Categorías de registros disponibles en formato(s) electrónico(s), tales como

opiniones finales de las agencias, declaraciones /interpretaciones de política, manuales del personal administrativo, archivos frecuentemente solicitados, incluyendo un índice de los mismos y los reportes anuales FOIA de las agencias.

El e-FOIA proporcionó al público disponibilidad de información relacionada al FOIA, específicamente respecto a guías FOIA, incluyendo información sobre procesos multirastreo, proceso expedito y tarifas; y manuales/materiales de consulta para solicitar archivos o información, incluyendo un índice y la descripción de los sistemas principales de información y una descripción de los sistemas de localización de registros.

En nuestra opinión, un aspecto destacable de la Ley de Acceso a la Información es la obligación por parte del poder ejecutivo de hacer públicas sus propuestas en materia de reglas y decisiones antes de que entren en operación a efecto de que los ciudadanos puedan cuestionar la legalidad de las mismas, y en el caso de que dichas reglas y decisiones no los satisfagan pueden ser apeladas, lo cual obliga a los servidores públicos a justificar sus acciones ante la ciudadanía; en México, esta situación no está prevista en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ni en la Ley de transparencia y acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

2.1.2. Suecia.⁴³

Suecia es señalada frecuentemente como un ejemplo destacado de la cultura de transparencia, pues el derecho de los ciudadanos a conocer el funcionamiento de las dependencias gubernamentales, de los tribunales y de los representantes políticos es muy amplio, comparado con el resto de los países.

Si la democracia exige participación pública en el debate sobre asuntos de interés común, también debe exigir que los ciudadanos cuenten con medios para ejercer control sobre la administración, a fin de promover su eficiencia y disuadir la corrupción. Por lo tanto, una democracia debe garantizar la transparencia dentro de la administración pública y asegurar el derecho del acceso público a la información oficial. El acceso a los documentos oficiales es un derecho constitucional en Suecia desde 1766.

El principio de acceso ciudadano a la información gubernamental permite:

⁴³ Fifthglobalforum.fox.presidencia.gob.mx/ponencias/esp/anna

Acceso a documentos oficiales: Cualquier persona puede leer los documentos de las autoridades.

Libertad de expresión para los servidores públicos: Los servidores públicos de los gobiernos central y municipales informan a la población.

Libertad de comunicación para los servidores públicos: Los servidores públicos de los gobiernos pueden divulgar información en los medios de comunicación sin que por esto se los investigue.

Acceso a las audiencias de los tribunales: Los ciudadanos y los medios de comunicación pueden asistir a los juicios.

Acceso a las reuniones de las asambleas legislativas: El público y los medios de comunicación pueden asistir a las sesiones del Parlamento, a las asambleas municipales y a los consejos del condado u otros órganos similares.

Documentos oficiales: Acceso y restricciones

Nos concentraremos en la legislación relativa al acceso que tiene el público a documentos oficiales, asunto decisivo para fomentar una cultura de transparencia, aunque muchos documentos oficiales deberán mantenerse en secreto debido a motivos específicos apuntados en la Ley de Libertad de Prensa, que en Suecia forma parte de la Constitución. Entre ellos están, por ejemplo:

- La seguridad del Reino y sus relaciones con un Estado extranjero o un organismo internacional.
- El interés de prevenir o perseguir un delito.
- La protección de la integridad personal o las condiciones económicas de las personas.

Además de lo anterior, cualquier otra restricción del derecho de acceso a los documentos oficiales “deberá especificarse rigurosamente en las cláusulas de una ley específica”, que recibe el nombre de Ley de Reserva. Un principio fundamental de esta Ley de Reserva es que la información restringida deberá ser lo más pequeña posible.

En la práctica, el principio de acceso público a documentos oficiales significa que cualquier documento de este tipo, que no esté sujeto a la Ley de Reserva, deberá estar a disposición de cualquier persona. Esto deberá hacerse de inmediato, sin costo alguno, y en el lugar donde se encuentre guardado. Si la autoridad se rehusa a entregar el documento a la persona que lo solicita porque considera, por ejemplo, que se trata de

información confidencial según la Ley de Reserva, el solicitante podrá apelar esa decisión ante un tribunal administrativo que tiene la facultad de cambiar la decisión y ordenar la liberación del documento.

Libertades de expresión y de comunicación

En Suecia todos tienen derecho a la libertad de expresión, lo que es sumamente importante sobre todo para los servidores públicos. Cualquiera tiene el derecho, a menos que se estipule de otra manera en la Ley de Libertad de Prensa, a efectuar declaraciones y comunicar información para fines de publicación por cualquier medio.

Esta libertad incluye la mayor parte de la información clasificada como confidencial, según la Ley de Reserva, siempre y cuando la información sea comunicada verbalmente. Las excepciones a esta libertad se especifican en la misma Ley de Reserva; sin embargo, siempre será un delito penal entregar físicamente documentos confidenciales, fotocopias u otros. Por otra parte, los editores que reciben información secreta tienen prohibido, sin excepción, divulgar la identidad de la fuente de la información.

Suecia cuenta con un sistema de rendición de cuentas personales para los funcionarios que tienen diversas entidades de supervisión, como por ejemplo:

- Supervisión dentro de los distintos poderes del gobierno.
- Los consejos disciplinarios.
- El canciller de Justicia y el ombudsman parlamentario.

Ahora bien, realizando un análisis comparativo, en México existe tanto a nivel federal como a nivel local una sola ley de transparencia y acceso a la información pública, la cual tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar a toda persona la información en posesión de los órganos federales y locales respectivamente, y además regulan las restricciones al derecho de acceso a la información pública, sin embargo, en el caso de Suecia se advierte que cuenta específicamente con una Ley de Reserva, la cual regula las restricciones del derecho de acceso a los documentos oficiales, lo cual consideramos acertado.

Asimismo, en el caso de Suecia el solicitante puede apelar ante un tribunal administrativo la decisión de la autoridad de no entregar la información, en México el solicitante puede interponer Recurso de Revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o ante el Instituto de Información Pública del Distrito Federal, según

sea el caso, ambos órganos autónomos que no revisten el carácter de tribunales, toda vez que su función consiste en dirigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley de la materia, es decir, su intervención no es judicial o contencioso-administrativa, por lo cual los actos emitidos son administrativos y no jurisdiccionales.

2.1.3. Guatemala.

El derecho de libre acceso a la información pública ha estado legislado en Guatemala desde que entró en vigor la Constitución Política de 1985.

Hay 2 artículos contenidos en la parte dogmática de la Carta Magna de Guatemala que no dejan lugar a duda:

“ARTICULO 30.- Publicidad de los actos administrativos. *Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.*

ARTICULO 31.- Acceso a archivos y registros estatales. *Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.”⁴⁴*

De los anteriores artículos se colige que la única excepción es **"salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia"**.

Esta garantía es constitucional e inherente a la persona dentro de un estado teóricamente democrático como el de Guatemala, y si en determinado momento un funcionario incumplía con esta obligación el afectado estaba en su pleno derecho subjetivo de interponer un **AMPARO** (mecanismo preventivo y reparador de las

⁴⁴ www.acnur.org/biblioteca

arbitrariedades de los funcionarios del poder constituido) que en su ley especial es decir la **ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad**, establece:

“ARTICULO 8º. Objeto del amparo. El amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o restaura el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

“ARTÍCULO 9º. Sujetos pasivos del amparo. Podrá solicitarse amparo contra el Poder Público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado, en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Asimismo podrá solicitarse contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por ley, tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes.

El amparo procederá contra las entidades a que se refiere en este artículo cuando ocurrieren las situaciones previstas en el artículo siguiente o se trate de prevenir o evitar que se causen daños patrimoniales, profesionales o de cualquier naturaleza.”⁴⁵

Así pues, si algún funcionario no atendía la petición de un ciudadano deseoso de saber la información que consta en los documentos públicos y de los actos administrativos, podía ser sujeto pasivo del amparo, y el afectado podía iniciar la acción o proceso ante el órgano jurisdiccional competente y recibir dictamen favorable, apercibiendo al funcionario y obligándolo a cumplir su deber ante el pueblo.

La Constitución es ley fundamental y suprema y por lo tanto sus efectos deben ser expeditos principalmente en lo tocante a derechos fundamentales y en la limitación a las posibles arbitrariedades del poder constituido.

Con fechas 26 de febrero y 26 de marzo de 2008 el pleno del Congreso de la República emitió para su estudio y dictamen a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales las iniciativas 3755 y 3758 que disponen aprobar una ley en materia de

⁴⁵ www.congreso.gob.gt/pdf/normativa/amparo

acceso a la información pública para garantizar de manera plena los derechos fundamentales relacionados con esta materia en la Constitución Política de la República de Guatemala iniciativa 3755 presentada por los Congresistas Nineth Varencá Montenegro Cottom, Armando Enrique Sánchez Gómez, Otilia Lux García y Rodolfo Aníbal García Hernández y la iniciativa 3768 presentada por la parlamentaria Rosa María Ángel Madrid de Frade.

Las iniciativas tienen como objetivo fundamental desarrollar preceptos legales que protejan y hagan efectivo el derecho de todas las personas de acceso de información pública sin más limitantes que las establecidas por la Constitución.

La Ley contiene los aspectos y consideraciones siguientes:⁴⁶

Objeto de la Ley, definiendo como tal garantizar el acceso a la información pública, la protección de los datos personales, la máxima publicidad en los actos administrativos, la transparencia de los actos públicos y manejo de recursos del Estado.

Los principios de la ley de máxima publicidad, gratuidad del acceso a la información y por sobre todo el principio de que toda persona individual o jurídica, dependencia directa del Estado, desconcentrada, descentralizada o autónoma, o de cualquier otra naturaleza que use, utilice o administre fondos públicos está obligada por esta Ley.

Define la Ley los sujetos activo y obligado dentro de la relación derecho-obligación que se establece, proponiéndose una lista de organismos, instituciones y dependencias que están obligados, pero sin que la enumeración provoque una exclusión reafirmando el principio exaltado en el párrafo anterior.

Como garantía tanto para sujetos activos y obligados se establece el principio de primacía constitucional y a efecto de conseguir un mejor manejo y aplicación de la ley por los ciudadanos se definen los conceptos que se usan en la redacción de la ley.

Define la información de oficio que los sujetos obligados deben mantener disponible y actualizada desarrolla en otros artículos la clase de información que por razón de la materia deben rendir algunos de esos sujetos obligados.

⁴⁶ www.freedominfo.org/documents/guatemalalaw_decreto_57_2008

Se incluyen también regulaciones sobre el derecho de acceso a la información y la creación de unidades de información pública en cada sujeto obligado.

Define también los conceptos información pública, información reservada e información confidencial, el periodo de reserva y la prueba de daño que se hace necesario regular en este tipo de legislación y lo que está acorde a la mayoría de las normas en el mundo.

Establece también el procedimiento para de manera sencilla y ágil, acceder a la información pública, el tiempo de respuesta, la afirmativa ficta, la gratuidad en la información y el costo de reproducción.

Se establece el órgano rector o regulador para el buen ejercicio y eficacia de la ley y del acceso a la información pública, la necesidad de crear una cultura de transparencia y los recursos a los que se puede acudir en caso de negativa de aplicación de la ley y finalmente los delitos y sanciones en que se incurre por incumplimiento.

La ley concluye con los recursos que deben asignarse para garantizar la viabilidad de la ley y la vigencia de la misma.

2.1.4 En Chile ⁴⁷

La Ley de Acceso a la Información entró en vigencia ocho meses después de publicada en el Diario Oficial (20.08.2008) es decir, el 20 de abril de 2009.

Su objetivo consiste en regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

Se basa en el inciso 2° del artículo 8° de la Constitución Política:

“Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”

⁴⁷ www.bcn.cl/ley-transparencia

Algunos principios de la ley

- a) Principio de la relevancia: Presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado, cualquiera que sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.
- b) Principio de la libertad de información: Toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, sólo con excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado.
- c) Principio de apertura o transparencia: Toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.
- d) Principio de máxima divulgación: Los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales.
- e) Principio de la oportunidad: Los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos legales, con la máxima celeridad posible y evitando todo tipo de trámites dilatorios.
- f) Principio de gratuidad: El acceso a la información de los órganos de la Administración es gratuito, sin perjuicio de lo establecido en esta ley.

Se aplica a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También se aplicarán las disposiciones que la ley expresamente señale a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

En el caso del Congreso Nacional se aplican sólo las reglas de transparencia activa (en lo pertinente), y además deberán publicar, la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran y las dietas y demás asignaciones que perciban.

Transparencia activa

La Transparencia activa implica el deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes. Entre ellos su estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable; personal de planta, a contrato y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada.

En todo caso deberán estar disponibles permanentemente, en sitios web, los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquellos que tengan relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado.

Transparencia pasiva

Los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera que sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas.

La información se requiere por escrito, ante OIRS o por sitios electrónicos sin necesidad de patrocinio de abogado.

Causales de reserva: para no dar acceso

1. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:

- a) Si es en detrimento de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.
 - b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.
 - c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.
2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.
 3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
 4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
 5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política.

Las leyes dictadas con anterioridad a la vigencia del mencionado artículo 8º, que establecen casos específicos de secreto o reserva de actos y documentos de la Administración, deben entenderse vigentes aún cuando no hubieren sido aprobadas con quórum calificado, al amparo de la disposición Cuarta Transitoria de la Constitución.

De lo expuesto, consideramos importante destacar que las causales de reserva de la información establecidas en la Ley de Acceso a la Información derivan de las señaladas en el artículo 8º de la Constitución chilena, es decir, las restricciones a la garantía individual consistente en el derecho a la información están basadas en una norma de carácter constitucional, toda vez que en nuestra opinión solo una norma constitucional puede, directa o indirectamente, restringir una libertad fundamental.

2.2. En México

En México, una parte del derecho a la información – el derecho a informar- fue reconocido y protegido desde los orígenes del Derecho Constitucional Mexicano, al garantizar la libertad de expresión, que incluye el derecho a escribir y a publicar. De este modo la libertad de imprenta la ordenaba el artículo 29 de los Elementos Constitucionales de 1811 de Ignacio López Rayón; las libertades de expresión y de imprenta estaban contempladas en los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812; 40 de la Carta de Apatzingán de 1814; inciso VII de la Primera Ley de la Constitución de 1836; 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y, al igual que en la Ley suprema vigente, en los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1857.

Estos elementos constitucionales coinciden en reconocer y proteger la libertad de expresión y la libertad de imprenta que, en sentido estricto, se trata de una sola garantía, la de expresión, porque el derecho a escribir y publicar escritos es solo una forma o un medio para manifestar las ideas. Sin embargo, esta distinción se realizó por razones históricas, pues al momento de formularse las garantías individuales, la imprenta era el medio más importante de difusión de las ideas, lo que propiciaba de manera considerable opiniones, juicios y críticas desfavorables para los gobernantes, ocasionando –desde entonces- abusos de las autoridades para coartar el derecho a publicar y escribir escritos.

Las citadas constituciones también concuerdan en prohibir la censura previa de las libertades de expresión y de imprenta; asimismo, coinciden en limitar su ejercicio al respeto a los derechos humanos como el honor, la vida privada, los derechos de terceros y el orden público, y remiten a leyes específicas para reglamentar estas libertades.

Es así como el 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modificó 17 artículos constitucionales, entre ellos, el artículo 6°, al que se adicionó la frase: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*. Esta adición reconoce expresamente el derecho a la información porque aún cuando los artículos 6° y 7° ya reconocían la libertad de expresión y de imprenta –el derecho a informar-, con la reforma también se garantiza la libertad de información –el derecho a

ser informado- y, con ello, el derecho a la información en todos sus aspectos; cabe hacer notar que esta es la única reforma que ha sufrido el artículo 6° desde la promulgación de la Constitución vigente.

Este Decreto constituye la Reforma Política de 1977 –como generalmente se conoce- y comprende sobre todo cuestiones relativas a partidos políticos, desarrollo de procesos electores e integración y facultades de las Cámaras legislativas; sin embargo, por no ser objeto de este estudio únicamente se comenta lo relacionado con el derecho a la información.

En la iniciativa de reforma presentada por el entonces presidente de la República, José López Portillo, se hizo referencia al derecho a la información al aludir el derecho de los partidos políticos de usar los canales de televisión. Tal iniciativa establece que por el carácter de interés público que se reconocía a los partidos políticos, el Estado debía asegurar las condiciones mínimas para su desarrollo y para recabar la adhesión ciudadana; así como garantizar la disposición equitativa de los medios que les permitan difundir sus principios, análisis, opiniones, tesis y programas, por lo que se estimaba conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y a la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales. Así, la multicitada iniciativa establece textualmente lo siguiente:

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

Siendo los partidos 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.”

La adición al artículo 6 constitucional tuvo su origen en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 del Partido Revolucionario Institucional⁴⁸, desarrollado bajo la dirección de Jesús Reyes Heróles, más tarde Secretario de Gobernación. Ahí se formularon dos ideas sobre el derecho a la información, una relativa al carácter educativo, social y democrático de los medios de comunicación masiva que debía garantizar el Estado y, otra relacionada con la apertura de estos medios a los partidos políticos durante todo el tiempo y no sólo en campañas electorales. Por su importancia se cita la parte conducente de este Plan:

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 reducirá si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de información.

La información se considera como un “instrumento de desarrollo político y social”, como una “fórmula” por medio de la cual respetar el pluralismo ideológico. Sería la prolongación lógica del derecho que a la educación tienen todos los mexicanos. Tendría que reconocerse de nueva cuenta la función social de los medios de comunicación masiva, es decir, su carácter como instrumento, dotado de credibilidad, para la realización de la democracia en el país.

El segundo aspecto se refiere a la reforma política del sistema de los partidos políticos, la cual debería representar una apertura democrática para los partidos de oposición y tendría que abrirles, entre otras cosas, el acceso a los medios de comunicación masiva durante todo el periodo gubernamental y no solo durante las campañas electorales.

Como incentivo al pluralismo político ideológico, se procurará ampliar el tiempo disponible para los partidos políticos en los medios de comunicación, concesionados o administrados por el Estado, a efecto de que los partidos puedan desarrollar una labor permanente de educación política.

⁴⁸ Ver Bohmann, Karin. Medios de comunicación y sistemas informativos en México. s/e, México, Alianza Editorial, 1997. Pág. 305

Como se observa, el sentido original de la reforma para incluir el derecho constitucional a la información suponía la necesidad de establecer límites a los medios masivos de comunicación, encaminados a garantizar que los receptores de la información sean informados con veracidad, objetividad y oportunidad, y también a lograr el acceso de éstos a dichos medios.

Surgieron opiniones a favor y en contra de la reglamentación del derecho a la información; quienes estaban de acuerdo, esperaban concretar la libertad de opinión, el derecho a la información pública y privada y el acceso de la población a los medios de comunicación masiva, y limitar las influencias comerciales sobre los contenidos de estos medios, quienes se oponían -sobre todo los pocos dueños de los medios de comunicación masiva-, lograron detener todos los intentos por reglamentar este derecho, argumentando, la defensa de la libertad de expresión, ya que, decían con la legislación del Estado manipularían la información a transmitirse y se configuraría una ley mordaza para cancelar las concesiones de radio y televisión, para controlar y reprimir a los medios de comunicación.

Es así como estos aspectos del derecho a la información están reglamentados por disposiciones que, en su mayoría, fueron expedidas antes de la reforma de 1977, entre las que se encuentran principalmente:

- a) Ley de Imprenta. Expedida en 1917 por Venustiano Carranza, en uso de sus facultades extraordinarias para legislar, que tendría vigencia entre tanto el Congreso de la Unión reglamenta los artículos 6° y 7° de la Constitución; reglamenta toda manifestación o expresión verbal, por señales ante una o más personas, por medio de manuscrito, imprenta, dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera expuesta en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía por mensajes u otro modo.
- b) Ley de Vías Generales de Comunicación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940, esta ley contemplaba originalmente entre las vías generales de comunicación a las radiodifusoras de todo tipo, comerciales, culturales, de radio experimentación y de aficionados-. Actualmente, solo contiene algunas disposiciones relativas a las estaciones de aficionados; la mayor parte del

capítulo correspondiente a la radiodifusión fue derogado en 1960 con la Ley Federal de Radio y Televisión.

- c) Ley Federal de Radio y Televisión. Esta Ley data de 1960 reglamenta la industria de la radio y la televisión –que en términos de su artículo 5° tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana-, y reconoce a estos medios como vehículos de información y de expresión. Entre los aspectos que comprende se encuentra el otorgamiento, nulidad, caducidad y revocación de permisos y concesiones para operar una estación y canal de radio o televisión; la programación, operación y tarifas aplicables en las radiodifusoras y, ciertos aspectos relacionados con locutores.
- d) Ley Federal de Telecomunicaciones. Expedida en 1995, tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite. En términos generales esta Ley reglamenta la operación técnica y tarifas aplicables a estos servicios; igualmente regula el otorgamiento, terminación y revocación de permisos y concesiones en la materia, haciendo notar que establece el procedimiento de licitación pública para otorgar las concesiones correspondientes.
- e) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Reglamenta los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas y, la organización de las elecciones federales.

Criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el mismo sentido en que los tratadistas y legisladores no han logrado establecer un criterio unánime sobre el significado, contenido y alcance del derecho a la información, y que se han ocupado poco sobre su estudio y reglamentación, en cada caso, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han interpretado en escasas ocasiones este derecho fundamental, emitiendo opiniones muy variadas sobre el tema, en las que se ha concebido al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, como un deber del Estado de informar la verdad y también, como una garantía individual limitada por el respeto a los intereses nacionales y sociales.

De este modo, en sus primeras interpretaciones sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó a analizar la intención de la iniciativa de reforma y los respectivos dictámenes de las Cámaras del Congreso de la Unión, considerando al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, en virtud que nació como un atributo de éstos para informar a la población sobre sus programas, idearios y plataformas electorales, mediante su acceso a la radio y a la televisión. Lo anterior en términos de la siguiente tesis:⁴⁹

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 políticos. B) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea a favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.

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

Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Parte X-Agosto, Tesis 2a.I/92, Página 44.

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ob cit. P. 158

Esta sorprendente tesis concibe al derecho a la información como una garantía social de los partidos políticos, para poder acceder a los medios de comunicación masiva a fin de hacer llegar sus idearios a la ciudadanía –lo que no puede aceptarse porque obviamente, los partidos políticos no forman parte de las clases económicamente débiles que tutelan esta clase de garantías-; igualmente niega que el derecho a la información sea una garantía individual, consistente en la facultad de cualquier gobernado a solicitar y obtener determinada información del Estado. Por otro lado, deja a la legislación secundaria establecer la definición de este derecho, es decir, sujeta el ejercicio de esta garantía individual a la reglamentación del Congreso, como si no fuese posible ejercerla directamente.

Posteriormente, con motivo de los acontecimientos ocurridos en Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, en el Estado de Guerrero en junio de 1995, el Presidente de la República solicitó a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación -solicitud número 3-96- ejerciera la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución –relativa a la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, cuando así lo estime conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado-.

La resolución correspondiente determinó la existencia de la violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional y, al mismo tiempo, otorgó el derecho a la información una connotación más amplia, que entraña la obligación del Estado de informar la verdad. Este criterio se recogió en la siguiente tesis:

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 INFRIGIR EL ARTÍCULO 6° TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. El artículo 6° constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial

para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, 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.

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

Pleno Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Parte III, Junio de 1996, Tesis: P.I.XXXIX/96, Página: 513.

Acertadamente esta tesis rectifica el criterio anterior, al reconocer ciertas obligaciones del Estado derivadas del derecho a la información, que tienen que ver con el respeto a la verdad, es decir, señala que las autoridades deben proporcionar información veraz y objetiva, absteniéndose de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, párrafo segundo.

En el mismo sentido, Jorge Carpizo⁵⁰ opina que la libertad de expresión, -derecho a informar, es un derecho fundamental de especial importancia que siempre hay que defender, pero la libertad de expresión no es un derecho a mentir, no es sinónimo de difamación o calumnia, no es derecho a desdibujar, alterar o maquillar la realidad no es derecho a confundir a la audiencia, no es el de avasallamiento de otros derechos, no es sustitución de los tribunales, ni el derecho a crear nuevas inquisiciones.

⁵⁰ Carpizo, Jorge. Ob. cit. P. 352 a 355

A través de otro caso, la Suprema Corte reconoció al derecho a la información como una garantía individual limitada por intereses nacionales y sociales, así como por el respeto a los derechos de los gobernados. Esto de acuerdo con la siguiente tesis:

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 haya sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.

Amparo en revisión 3137/98. Bruno F. Villaseñor. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzálo Arredondo Jiménez.

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte XI, Abril de 2000, Tesis: P.LX/2000, Página: 74.

El avance que muestra esta tesis es que acepta al derecho a la información como una garantía individual, sin embargo, establece limitaciones a este derecho fundamental, que tienen que ver con el respeto a los intereses de la nación, de la sociedad y de terceros. Los artículos 6° y 7° constitucionales limitan el ejercicio de la libertad de expresión y con ello, del derecho a la información, al respeto a la vida privada o derechos de terceros; a la moral y a la paz públicas; al orden público y a no cometer algún delito.

Es decir, la tesis en comento establece dos restricciones adicionales a las previstas por la Constitución, relativas a la protección de los intereses nacionales y sociales.

La evolución de interpretación del derecho a la información efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se resume en la siguiente tesis que describe brevemente la forma en que este Alto Tribunal ha ido modificando, para ampliar, el contenido y alcance de esta garantía fundamental:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESTE 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 6° constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semana Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Sala, Tomo X, agosto 1992, página 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 estos 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 este derecho, entendiéndolo también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

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

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

Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Parte XI, Abril de 2000, Tesis: P.LXV/2000, Página: 72.

2.2.1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002.

Después de veinticinco años de haberse reformado el artículo 6º constitucional, el once de junio de dos mil dos se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que tiene como finalidad “proveer lo necesario para garantizar a toda persona la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federativa.”

El derecho a la información no había sido desarrollado en la legislación secundaria hasta la emisión de esta Ley, constituyendo así el primer paso dado en vías de regular la información. En la exposición de motivos se señala que la democracia debe incluir un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos de gobierno a través del derecho a la información. Al obligar a la autoridad a entregar oportunamente información útil y veraz, se establece un antídoto contra los desvíos de poder.

La Ley plantea parte del proceso de reforma del Estado. Tiene como objetivo la reforma de las instituciones públicas con la finalidad de continuar su democratización. La rendición de cuentas es vista como un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana. La exposición de motivos expresa que esta Ley puede convertirse en un mecanismo de combate a la corrupción y añade que un Estado que genera flujo confiable de información, genera una mayor certidumbre a las personas interesadas en invertir en el país.

En la iniciativa de Ley se reconoce que la falta de definición precisa sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió que se legislara en la materia. Para precisar el alcance de la propuesta el Ejecutivo asienta que esta Ley solo regula una vertiente del derecho a la información, la que corresponde al acceso a la información del Estado.

Dentro de los principios que guían el proyecto presentado por el Ejecutivo, se encuentran el de publicidad de la información, el de legalidad –al especificar la obligatoriedad para los servidores públicos de observar sus disposiciones-, el de la delimitación de la información reservada o confidencial, y la protección de datos personales.

En los considerandos de la referida Ley, los legisladores admiten que la falta de legislación secundaria, ha impedido a los ciudadanos ejercer a plenitud la garantía constitucional establecida en el artículo 6°. Manifiestan que esta Ley permitirá la evaluación ciudadana sobre su gobierno y, con ello, tomar decisiones sobre su actuación así como en el ejercicio de sus actividades particulares. Asimismo, consideran que el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos tiende a disminuir los índices de corrupción e incrementa la eficiencia de la administración pública.

Dos son los ejes rectores que se distinguen a lo largo de la Ley: El primero es imponer a los órganos del Estado la obligación de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a cada uno de ellos. Destaco que esta información básica debe estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares. Se intenta con ello lograr la mayor transparencia en la gestión pública. Esta obligación es correlativa al derecho del ciudadano a tener acceso a la información pública, dando pie al segundo eje: garantizar este derecho a través de un procedimiento mediante el cual el particular puede solicitar información si ésta no se encuentra a su disposición.

Ahora bien, el artículo 3 de la ley de la materia establece que la información generada, administrada o en posesión de los Entes públicos es un bien de dominio público, por lo cual debe ser reconocido como un bien jurídico.

Cabe señalar que el artículo 2 fracción XI de la Ley General de Bienes Nacionales, reconoce como bienes nacionales de dominio público, entre otros, los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, publicaciones periódicas, mapas, planos folletos y grabados importantes y raros, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos; es decir, toda la información en posesión del Estado.

La Ley es de orden público. Su finalidad es reglamentar el libre acceso a las fuentes de información de los actos de gobierno. Se encuentra dividida en cuatro títulos.

En el primero, se establecen los objetivos de la Ley y se especifican los sujetos obligados. El artículo 4 menciona que los principales objetivos de la Ley son proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la información pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho.

En términos de los artículos 1 y 3, fracción XIV, los sujetos obligados son el poder ejecutivo federal, la administración pública federal centralizada y descentralizada, la Procuraduría General de la República, el poder legislativo federal, el poder judicial de la federación, el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos⁵¹, los tribunales administrativos federales, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, las entidades federativas y cualquier otro órgano federal. Estos tienen la obligación de poner a disposición del público la información actualizada sobre su estructura y funcionamiento asegurando que ésta sea veraz, oportuna y confiable.

En términos del artículo 7 de la Ley, esta información comprende:

⁵¹ El artículo 3 fracción IX establece que los órganos constitucionales autónomos son el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución mexicana.

- La estructura orgánica y las facultades de cada unidad administrativa.
- El directorio de los servidores públicos.
- La remuneración mensual por puesto y el sistema de compensación.
- El domicilio de la unidad de enlace de cada dependencia y entidad.
- La dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener información.
- Las metas y objetivos de las unidades administrativas.
- Los servicios que ofrece cada dependencia y entidad.
- Los trámites, requisitos y formatos.
- El presupuesto asignado, los informes sobre su ejecución, la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.
- Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado.
- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.
- Los padrones de beneficiarios de los programas sociales.
- Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos.
- Las contrataciones que se hayan celebrado.
- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.
- Los informes que generen los sujetos obligados.
- Los mecanismos de participación ciudadana y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante.

El último párrafo de este precepto establece que la publicación de esta información debe ser de tal forma, que facilite su uso y comprensión por las personas y que permita asegurar la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la misma.

Por su parte, el artículo 8 se refiere específicamente al Poder Judicial de la Federación obligándolo a hacer públicas las sentencias que hayan causado estado. Las partes involucradas en el juicio pueden oponerse a la publicación de sus datos personales.

De igual forma, el artículo 10 obliga la publicación de los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general, salvo que su publicación pueda comprometer los efectos que se pretenden lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, por lo menos 20 días antes de la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del ejecutivo federal. Queda obligado también el Instituto Federal Electoral a proporcionar la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos o agrupaciones políticas a cualquier ciudadano que la solicite, en términos del artículo 11.

Como otro mecanismo de transparencia en la gestión pública y así evitar la corrupción, el artículo 12 impone la obligación de publicar la información relativa a los montos y las personas a quienes se entreguen por cualquier motivo recursos públicos, así como el informe que éstas les entreguen justificando el uso y destino de los recursos.

El principio de publicidad de los actos de gobierno rige como regla general en el manejo de la información que obra en posesión del Estado. Sólo por excepción, parte de la información que posee puede ser clasificada como confidencial o reservada en cuyo caso la autoridad no está obligada a difundirla.

La necesidad de imponer limitaciones deriva del perjuicio que pueda ocasionarse en caso de que sea difundida. Perjuicio para la causa pública, la seguridad del Estado o los intereses de la colectividad nacional.

Destacan por su especial importancia, aquellas cuestiones cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o ponga en riesgo la seguridad del Estado o los intereses fundamentales de la nación y que constituyen los verdaderos secretos oficiales.

Con la denominación de materias clasificadas como “reservadas”, se comprende los dos grados de secretos oficiales generalmente admitidos: seguridad del Estado e intereses fundamentales de la nación.

La Ley establece que los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información como reservada o confidencial. Asimismo, deberán publicar

semestralmente un índice que contenga los expedientes clasificados como reservados o confidenciales, manifestando las razones de su clasificación. Este índice es público.

Asimismo, desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la garantía de los ciudadanos, es importante destacar que en la mayoría de las leyes de información gubernamental de otros países se establece la necesidad de notificar a los medios de información la declaración de “materia reservada”, cuando se prevea que esta puede llegar a conocimiento de ellos. Además debe constar de manera evidente su clasificación a fin de que si llegara a manos de un particular, la ponga a disposición de la autoridad competente, obligándolo a mantener el secreto. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no prevé este supuesto.

El Capítulo Segundo de este Título faculta al poder ejecutivo, legislativo y judicial para reservar información cuando ésta pueda poner en riesgo la seguridad del Estado, la relacionada con la defensa nacional, la seguridad nacional, la política exterior, los secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos, la que pueda poner en riesgo el funcionamiento del sistema financiero o bancario y la que pueda poner en riesgo la vida de las personas. Esta información podrá permanecer reservada por un periodo de doce años debiéndose publicar transcurrido este plazo. La información confidencial se refiere a aquella que pese a estar en poder del Estado, está exenta de ser pública por contener datos personales o información comercial relevante cuya difusión implica una invasión a la privacidad o puede afectar los derechos e intereses legítimos de los particulares o de un tercero.

El Título Segundo concretamente regula y obliga al poder ejecutivo federal, la administración pública federal centralizada y la descentralizada. El Capítulo Primero contempla la creación de una unidad de enlace en cada dependencia y entidad que fungirá como vínculo con la ciudadanía, así como la creación de un Comité de información responsable de verificar la clasificación de la información y de supervisar las solicitudes de acceso a la información. El Centro de Investigación y de Seguridad Nacional, el Centro de Planeación para el Control de Drogas, la Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada, El Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el

Estado Mayor General de la Armada no están sujetos a la creación de un comité de información, siendo el titular de éstos el responsable de las facultades otorgadas al comité.

La Ley crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como vigilante de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones, con la pretensión de garantizar al ciudadano el efectivo acceso a la información gubernamental.

El Instituto únicamente supervisa al poder ejecutivo federal. Es creado por un órgano de la administración pública federal,⁵² con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión. Encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Está integrado por cinco comisionados independientes nombrados por el Presidente, quienes podrán ser objetados por el Senado.

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

Entre sus atribuciones se encuentra la interpretación de la ley debiendo favorecer al principio de publicidad de la información en posesión del ejecutivo federal, conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes; establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información; vigilar y hacer recomendaciones a las dependencias y entidades para que cumplan con sus obligaciones; orientar y asesorar a los particulares; proporcionar apoyo técnico; elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información; establecer lineamientos y políticas generales para el manejo y protección de datos personales; y elaborar estudios de investigación que enriquezcan esta materia.

En el capítulo Tercero del Título Segundo se desarrolla el procedimiento de acceso a la información ante las dependencias y entidades. El ciudadano que solicite la información

⁵² El artículo 1° del Decreto en virtud del cual se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública establece que es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002.

no tiene el deber de motivar o justificar el uso que le dará, ni tiene que demostrar interés alguno en la información solicitada.

El trámite para obtener la información requerida es gratuito salvo el costo de los materiales de reproducción y de envío. La autoridad debe dar respuesta a la solicitud en un plazo no mayor a veinte días hábiles y deberá entregarla dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la respuesta.

El Capítulo Cuarto establece el procedimiento ante el Instituto a fin de que verifique la decisión del Comité de Información en caso de negativa. Es facultad del ciudadano interponer el recurso de revisión para que el Instituto resuelva en definitiva si puede o no tener acceso a la información.

El Título Tercero hace una breve referencia al acceso a la información que obre en poder de los demás sujetos obligados, limitándose a señalar que cada uno establecerá los órganos, criterios y procedimientos para proporcionar el acceso a la información siguiendo los principios, plazo y disposiciones generales de la Ley.

El Título Cuarto finca responsabilidades y sanciones administrativas a los servidores públicos por incumplir con alguna de las obligaciones impuestas por la Ley.

Dentro de las faltas se incluye usar, sustraer, destruir, ocultar, alterar o divulgar de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia; actuar con negligencia, dolo o mala fe; denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial; entregar información considerada reservada o confidencial; proporcionar información no actualizada o incompleta y entregar datos personales protegidos.

La Ley representa el primer paso dado en materia de información. Es la primera Ley que se expide como reglamentaria del artículo 6° constitucional.

Ahora bien, realizando un breve análisis de las lagunas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental, respecto al *principio de gratuidad* de acceso a la información pública es una de las piedras angulares para asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental al acceso a la información pública. Es importante distinguir entre el examen de los registros públicos y

la reproducción de los mismos. La gratuidad es un requisito *sine qua non* en la experiencia comparada para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, por lo que concierne al examen o consulta de los registros o documentos públicos que sean de interés para el solicitante. No obstante, el proceso de búsqueda de materiales, la reproducción de los mismos y su envío por correo, en su caso, pueden estar sujetos al pago de un derecho, bien sea por todas estas actividades o solo algunas de ellas.

Lo importante en este punto es que el precio sea accesible al mayor número de personas y tenga como único propósito el mantenimiento del servicio de búsqueda, reproducción y envío de materiales, sin perseguir, en ningún caso, fines de lucro, ahorro o alguna ganancia para la entidad, incluida con nitidez que significa un costo accesible, pero las normas deben hacer esfuerzos por formular algunos parámetros. Así no podrá aceptarse la existencia de costos similares o, peor aún, más altos que los que ofrece una empresa privada por un servicio semejante.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone al respecto que:

“Artículo 27. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.”

Promoción de la cultura ciudadana. El derecho de acceso a la información pública de poco sirve si las personas no saben cómo aprovechar los derechos instrumentales para ejercer el derecho sustantivo, o, peor todavía, si no saben que existe. Es evidente que los despachos de abogados, las empresas, los investigadores universitarios y los medios de comunicación no tienen problema alguno para familiarizarse con los procedimientos

legales de acceso y para atisbar los beneficios potenciales o directos que el ejercicio del derecho de acceso conlleva. Empero, en una sociedad democrática el derecho de acceso debe ser para todos, por lo que es importante destinar recursos y proyectos en la propia Ley de Acceso a la Información Pública para socializar el conocimiento de la Ley y de su uso. Una buena ley debe establecer atribuciones específicas al órgano regulador para promover la cultura ciudadana a través de la educación por todos los medios posibles. Y esto es particularmente cierto de aquellas sociedades que han vivido por largo tiempo entre el autoritarismo y prolongados procesos de reforma democrática. Los reflejos democráticos, la sed de conocimiento y la posibilidad de que la Ley puede convertirse en un vehículo para mejorar la calidad de vida colectiva e individual se encuentran muchas veces adormecidos, circunstancia que demanda programas ingeniosos e intensivos para atraer la atención del público de manera recurrente. Pero no sólo la Ley debe establecer este tipo de provisiones. Es necesario, además, crear un ambiente propicio para que el derecho de acceso a la información público sea una premisa verificable para la sociedad en su conjunto. Para ello es necesario que los sectores organizados de la sociedad dispongan de propuestas en dos sentidos. Por un lado, para reformar los planes de estudio de primarias y secundarias para introducir los valores del acceso a la información pública desde temprana edad, hacer lo propio con los programas de carácter técnico o terminal. Por otro, promover con los medios de comunicación la difusión sistemática de folletos, suplementos y casos exitosos en materia de acceso a la información pública, así como la capacitación de reproductores potenciales de conocimiento.

En México, a nivel federal no existe ninguna disposición de fondo sobre este aspecto, a diferencia de la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, que es la primera Ley en la región que dedica un capítulo a este tema en los términos siguientes:

“CAPÍTULO TERCERO

DE LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE APERTURA

Artículo 16.- Las entidades públicas deberán cooperar con la Comisión para capacitar y actualizar de forma permanente a sus servidores públicos en la cultura de la apertura informativa y el ejercicio del derecho de Hábeas Data, a

través de cursos, seminarios, talleres y toda otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente.

Artículo 17.- La Comisión procurará que en los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que se impartan en el Estado, se incluyan contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de Hábeas Data en una sociedad democrática. Para tal fin, coadyuvará con las autoridades educativas competentes en la preparación de los contenidos y el diseño de los materiales didácticos de dichos planes y programas.

Artículo 18.- Las universidades públicas y privadas procurarán dentro de sus actividades académicas curriculares y extracurriculares incluir temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información pública y el derecho de Hábeas Data. La Comisión impulsará, conjuntamente con instituciones de educación superior, la integración de un centro de investigación, difusión y docencia sobre derecho de acceso a la información pública que promueva la socialización de conocimiento sobre el tema y coadyuve con la Comisión en sus tareas sustantivas.”

Posteriormente, otras leyes estatales en México han seguido la misma ruta iniciada por la Ley de Sinaloa, según se puede verificar en los textos de las leyes compiladas en el caso mexicano. Es de llamar la atención, que en la región este tema está fuera del articulado de las leyes en la materia.

Principio de la prueba de daño. Es verdad, que, en principio, no existen derechos absolutos, sino relativos. No obstante, el uso de conceptos jurídicos indeterminados para el rubro de excepciones al derecho de acceso a la información pública particularmente en las democracias en desarrollo donde la cultura de la secrecía se encuentra arraigada, constituye una salida legal para clasificar información como reservada, bajo una perspectiva voluntarista de la autoridad encargada de clasificar tal información.

El principio de la prueba de daño tiene como propósito acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa y, por ende, ofrecer mayores garantías al derecho de acceso a la información pública a favor de las personas. Y es que con este principio, el clasificador debe demostrar razonablemente

que se reúnen los elementos de la hipótesis normativa que impide el acceso a la información pública caso por caso.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no prescribe algo sobre este rubro, pero a nivel reglamentario y de acuerdo con las disposiciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se ha suplido esta ausencia en la Ley correspondiente.

La toma colectiva y cotidiana de decisiones se basa primeramente sobre la información con que se cuenta. Si la información obtenida es reducida o de mala calidad, las decisiones correrán la misma suerte. Por el contrario, un ciudadano informado puede tomar una decisión mejor formada en las múltiples acciones que tengan relación con su vida pública personal. De ahí, por tanto, de que este derecho no sea sólo un asunto de unos cuantos, sino un bien para el mayor número posible de personas. En México y en algunos países de América Latina se ha iniciado este proceso, que en las democracias avanzadas se ha recorrido con mayor profundidad. No obstante, habría que decir que como todo proceso, la norma es un cuerpo vivo perfectible, que requiere tiempo para armonizar vigencia con eficacia.

“El mérito de una Ley es la manera en que se haga cumplir, de lo contrario, se reduciría a un “derecho sobre el papel”, que no es susceptible de tutela jurisdiccional.”⁵³ Por eso, el Instituto Federal de Acceso a la Información es una parte clave en la vigilancia de la Administración Pública. Sin embargo, también es necesario contar con fondos para respaldar la independencia y viabilidad del mecanismo de aplicación.

El tema de los derechos a pagar por la información es importante para indagar la eficacia de la ley. Estos derechos no deben exceder de los costos reales por búsqueda, preparación, reproducción y envío de los materiales utilizados. Las cuotas respectivas estarán comprendidas en la Ley Federal de Derechos. El estado tiene que esforzarse para reducir los costos de la entrega de la información, de lo contrario, la instrumentación de la Ley se verá reducida, en virtud del alto precio que costará vigilar las acciones gubernamentales.

⁵³ GUASTINI, Ricardo. Estudios de teoría constitucional. México. Ed. Fontarama-UNAM. 2001. P. 220

El artículo 28 de la Ley de Sinaloa⁵⁴ establece que el examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito, sin embargo, si la información de transparencia, la sociedad, seguirá desconfiando y así hasta el infinito...⁵⁵ hasta convertirse en un eterno círculo vicioso.

“La dificultad de legislar el acceso a la información tiene, generalmente, dos orígenes relacionados con el grado de desarrollo del sistema político. En primer lugar, está el obstáculo de la estructura vertical de la administración pública. Es común que la opinión pública destape actos de corrupción al interior de los estados. En segundo lugar, está el problema de la pasividad de los ciudadanos en los países de regímenes autoritarios, traducida en desconfianza en las instituciones públicas.

La transparencia es uno de los problemas más difíciles que tienen algunos gobiernos.”⁵⁶

Por lo tanto, es importante la instrumentación eficiente del acceso a la información pública, porque confluyen factores de tipo político, administrativo, cultural y económico.

La democracia debe servir para que el ciudadano vigile las acciones de su gobierno. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información, es entonces, no una panacea, pero si constituye el primer paso hacia una sociedad consciente de su ciudadanía activa.

Una dificultad que plantea este derecho es la determinación de cuál es la información a la que es posible acceder y cuáles son las posibilidades de obligar a la administración a producir información que no tenga en su poder. Víctor Abramovich y Cristian Courtis resuelven ese problema mediante la clasificación del acceso a la información.⁵⁷

“Acceso al dato procesado: En forma estadística o en forma de indicador o en cualquiera otra. En este caso, la administración provee a un particular la información que ella misma procesó y que empleaba con fines internos.

⁵⁴ Artículo 28 de la Ley de Sinaloa. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la Ley respectiva. Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de: I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información. II. El costo de envío. Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de entrega de información.

⁵⁵ JUNCO DE LA VEGA, Alejandro. “Acceso a la Información y Periodismo”. Ob. cit. P. 53

⁵⁶ Por ejemplo en Estados Unidos ya existía el Acta para la Libertad de Información que permitía el acceso de los ciudadanos a la información pública, pero esta no fue realmente utilizada por los ciudadanos sino hasta que estalló el caso Watergate en los setentas.

⁵⁷ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. “El acceso a la información como derecho” en Anuario de Derecho a la comunicación. Argentina. Cátedra de Derecho a la Información. s. XXI. N 1. 2000. P. 242

Acceso al dato bruto: Es el dato registrado por la administración pero aún no procesado. Una buena justificación del derecho de acceder al dato bruto es la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de modo de ajustarse siempre a las necesidades de los requirentes, de manera que el acceso al dato bruto permite a los particulares procesar estos datos, descargando al Estado de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado.

Información sobre el circuito de circulación de los datos dentro de la información. Tiene que ver con la repartición de la información. La Ley de Acceso a la Información estadounidense, prevé un organismo receptor de los pedidos de datos.

Derecho de exigir la producción de información al Estado. El Estado tiene la obligación especial de producción de la información.”

2.2.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2008.

Con fecha 7 de diciembre de 2001 la iniciativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal es presentada en la Asamblea Legislativa por el diputado José Luis Buendía Hegewisch del Partido Democracia Social.

El 21 de diciembre de 2001 en el Bando Informativo número 15 el Jefe de Gobierno ordena la creación del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, el cual se integraría con siete ciudadanos distinguidos e independientes.

En la tercera semana de agosto de 2002 se desarrollaron foros y audiencias públicas y se creó una comisión especializada. El objetivo de estos foros y de la comisión era generar una ley de fuerte impacto para la Administración Pública local.

Con fecha 17 de diciembre de 2002 producto de intensas negociaciones, la II Legislatura de la Asamblea Legislativa aprueba por unanimidad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El 20 de diciembre de 2002 la Ley es enviada a la Jefatura de Gobierno para su promulgación y publicación.

Con fecha 28 de enero de 2003 la Jefatura de Gobierno remite a la Asamblea un conjunto de observaciones a la Ley. La más relevante consistía en modificar la naturaleza del órgano garante del derecho para convertirlo en un Consejo Asesor.

El 18 de febrero de 2003 la Comisión de Administración Pública local de la Asamblea ratifica el dictamen original haciendo caso omiso de las observaciones del Ejecutivo.

Con fecha 18 de marzo de 2003 se aprueba el mismo dictamen aprobado por la Asamblea Legislativa el 17 de diciembre de 2002 pero ahora por mayoría de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Asamblea.

En marzo de 2003 se disuelve el Consejo de Seguimiento de la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, creado por el Bando Informativo número 15, publicado el 21 de diciembre de 2001.

El 8 de mayo de 2003 la Ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Con fecha junio de 2003, el ejecutivo local interpone una controversia constitucional contra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por la designación de los consejeros ciudadanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena la instalación inmediata del Consejo.

El 16 de diciembre de 2003 la Ley fue objeto de nuevas modificaciones, aún sin que el consejo se hubiera instalado, mismas que fueron aprobadas por la III Legislatura de la Asamblea.

Con fecha 18 de diciembre de 2003 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para la instalación y funcionamiento de las oficinas de información pública al interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 2003 se publican las modificaciones a la legislación aprobadas por la III Legislatura de la Asamblea el 16 de diciembre de 2003.

Con fecha 7 de julio de 2005 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal discute y aprueba las nuevas reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El 27 de septiembre de 2005 se deroga el artículo 44 bis de la nueva ley reformada el 7 de julio de 2005.

Con fecha 28 de octubre de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publica el Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y entra en vigor al día siguiente de su publicación. Esta reforma ha sido la más significativa, pues introdujo modificaciones y adiciones sustantivas, que colocaron a esta Ley entre los mejores instrumentos jurídicos en la materia en México.

El 26 de diciembre de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publica la reforma del artículo Segundo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en donde se establece la fecha del 31 de enero de 2006 para la designación de los cinco comisionados ciudadanos, y la de uno de ellos como Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Con fecha 31 de enero de 2006 se publica nuevamente en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la reforma del artículo Segundo Transitorio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y se establece como fecha límite el 31 de marzo de 2006 para la designación de los comisionados ciudadanos y el Presidente del Instituto.

El 30 de marzo de 2006 queda constituido el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal con cinco comisionados ciudadanos y desaparece el anterior Consejo de Información Pública del Distrito Federal.

Con fecha 29 de mayo de 2006 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publican diversas reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada el 28 de octubre de 2005.

El 5 de enero de 2007 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 58 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en el que se incorpora un comisionado ciudadano más, a los cinco ya existentes quedando seis representantes de la sociedad civil denominados comisionados ciudadanos.

Con fecha 28 de marzo de 2008 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para dar cumplimiento a la reforma del artículo sexto constitucional del 20 de julio de 2007.

La Ley está distribuida en cuatro títulos:

1. “Disposiciones comunes para los entes públicos”, con cuatro capítulos.
2. “Del Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal, con dos capítulos.
3. “Del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”, con dos capítulos.
4. Título cuarto, con dos capítulos.

En total la Ley contiene 4 títulos, 10 capítulos, y un conjunto de 97 artículos más transitorios.

Características importantes:

1. Es una ley de orden público.
2. Establece principios que deben atender los entes públicos: legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad.
3. Regula de manera muy clara y específica el derecho de acceso a la información pública y faculta a todas las personas para que puedan acceder a la información pública.
4. Establece los procedimientos a través de los cuales toda persona puede ejercer este derecho.

5. Establece obligaciones para que los entes coloquen información en las páginas web y de manera impresa y, por tanto, también cumplan con el esquema de la transparencia y la rendición de cuentas por la vía de esta legislación.

6. Establece la forma de organización de las instancias que al interior de los entes deberán operar y coordinar la política de transparencia y acceso a la información.

7. Mediante la regulación de los recursos de revisión –que se deben interponer ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal– dispone de los procedimientos e instrumentos para hacer válido el derecho cuando haya alguna negativa o limitación por parte de los entes públicos a proporcionar información pública.

Ahora bien, del estudio de la Ley se aprecia que están inmersos los principios siguientes:⁵⁸

“**Principio de transparencia**, el cual supone, por un lado, que los organismos públicos tienen la obligación de transparentar su gestión, para lo cual la Ley obliga a los entes públicos a informar, y por el otro, otorga a las personas la potestad, la facultad y la garantía de recibir dicha información.

Principio de publicidad de la información, toda la información (documentos o registros) en posesión de los órganos del Estado es pública.

Principio de máxima publicidad. Se deriva del principio de publicidad de la información gubernamental. Este principio orienta las decisiones de los sujetos obligados, en caso de dudas, sobre la aplicación o interpretación de la ley siempre deberá prevalecer su publicidad.

Principio de fácil acceso, las personas deberán tener un acceso amplio, eficiente y seguro a la información pública. En general, la Ley establece mecanismos para la consulta y el trámite de acceso a la información con requisitos para su obtención.

⁵⁸ Manual de Autoformación sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. 2008. P. 60-62

Principio de la prueba de daño. La información es pública por principio, sin embargo, cuando se presenta una solicitud de información que por sus características específicas, pudiera estar en los supuestos de la información restringida, lo primero que debe determinar el ente público es la procedencia de la revelación, es decir, si es susceptible de ser entregada; en el caso de encontrarse en alguna de las limitantes establecidas por la Ley, deberá probar el daño que causaría la divulgación de la información solicitada.

Principio de protección de la vida privada. Una de las obligaciones establecidas en la Ley es proteger la información sobre la vida privada de las personas. Le corresponde al Estado asegurar la tranquilidad y la dignidad necesarias para el libre desarrollo de la personalidad humana, para que cada uno pueda llevar a cabo su proyecto de vida. Esta información no puede estar sujeta al principio de publicidad, pues pondría en grave riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y de la vida privada.

Principio de documentación de los actos de gobierno. En general, la Ley establece el derecho de acceso a “documentos” contenidos en cualquier medio, y no a una actividad informativa, en sentido amplio, por ello, la Ley genera la necesidad de realizar disposiciones específicas para el manejo de los archivos, registros o datos gubernamentales.

Principio de promoción del derecho. La legislación está comprometida con la capacitación y la formación de los servidores públicos, para lo cual establece en este sentido, una serie de obligaciones y a los entes obligados y al Instituto, así como en lo que respecta a la incorporación y difusión del tema en las actividades educativas formales, para efectos de que la sociedad se apropie del derecho y lo ejerza.”

En cuanto al principio de prueba de daño, resulta oportuno mencionar que en México la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa incluye el principio de la prueba de daño en su articulado en los términos siguientes:

“Artículo 21. El acuerdo que clasifique información como reservada deberá demostrar que:

I. La información encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la presente Ley.

II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la Ley.

I. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.”

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no prescribe algo sobre este rubro.

La finalidad de la Ley es transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos por Ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.

Al respecto, es importante mencionar que la mayoría de los especialistas en la Ley de Acceso a la Información concuerdan en que los requisitos de la transparencia en cada uno de los tres poderes de gobierno son distintos, y deben tratarse a través de legislación distinta, no obstante, la Ley procura aplicar los mismos criterios de transparencia a todas las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, la información que generan, administran o está en posesión de los entes públicos del Distrito Federal se considera como un bien de dominio público.

Cabe señalar, que la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, en su artículo 16 fracción IX prevé:

“Artículo 16.- Excepto aquellos pertenecientes a la Federación en términos de la legislación aplicable, son bienes del dominio público del Distrito Federal:

IX. Los muebles propiedad del Distrito Federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los **documentos y expedientes de las oficinas**, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes, los especímenes tipo de la flora y la fauna, las colecciones científicas y filatélicas, los archivos, fonogramas, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier objeto que contenga imágenes y sonidos y...”

Del artículo antes transcrito se colige claramente que los documentos y expedientes de las oficinas son considerados bienes del dominio público.

En el caso de que cualquier disposición de la Ley o de los tratados internacionales aplicables en la materia pudiera tener varias interpretaciones, deberá prevalecer, a juicio del Instituto, aquella que proteja con mejor eficacia el derecho de acceso a la información pública.

Para solicitar información pública, no es necesario que la persona interesada justifique o demuestre las razones que tiene para pedir la información.

Nuestros datos personales no pueden ser divulgados sin nuestro permiso y tenemos derecho antes que nadie a saber qué información se tiene sobre nosotros.

Los entes públicos deben proporcionar la información pública que solicitamos de manera verbal, escrita, por medio electrónico o cualquier otro en el que se encuentre.

Los servidores públicos pueden ser sancionados por la pérdida, destrucción, modificación, alteración u ocultamiento de los documentos, archivos, registros o datos en que se contenga la información pública.

CAPÍTULO 3

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

3.1. Sujetos obligados a proporcionar información.

A manera de introducción se indican los principios bajo los cuales se rige la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, mismos que se señalan en el artículo 2 y son los siguientes:

- Legalidad; en todo momento se debe respetar el Estado de Derecho.
- Certeza jurídica; tanto el particular como los sujetos obligados de esta ley deben atenerse a este principio ya que redundará en el buen funcionamiento de esta Ley.
- Información.
- Celeridad; se refiere a la prontitud bajo la cual se deben regir los sujetos obligados para dar respuesta a las solicitudes de información por parte de los particulares.
- Veracidad; este principio es muy importante ya que nos asegura que cualquier información proporcionada por cualquier ente público es fidedigna.
- Transparencia; es el eje rector de esta Ley ya que permite clarificar el actuar del gobierno.
- Publicidad; en principio, toda la información que maneja el gobierno es pública, sólo se reserva la información por excepción.

Cabe precisar que esta ley, a diferencia de su similar federal carece de los principios de legitimación activa amplia y el de gratuidad. El primer principio se refiere a que no se requiere interés jurídico alguno para solicitar determinada información, así cualquier persona ciudadana o no, nacional o extranjera e incluso un menor de edad puede acceder a la información.

El artículo 14 de la Ley señala que los entes públicos están obligados a mantener actualizada la información para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de

acuerdo con sus funciones. Ahora bien, respecto a lo que la Ley en comento considera como ente público, el artículo 4 fracción V prevé:

“Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

V. Ente Público: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público.”

Además de la información pública de oficio establecida en el artículo 14, que deben cumplir todos los entes públicos, la Ley establece obligaciones específicas para:

- El órgano Ejecutivo, que consisten en:
 - ✓ Estadísticas e índices delictivos, indicadores de la procuración de justicia.
 - ✓ Estadísticas sobre el número de averiguaciones previas que fueron desestimadas, en cuántas se ejerció acción penal, en cuántas se decretó el no ejercicio y cuántas se archivaron, además de las órdenes de aprehensión, presentación y cateo.
 - ✓ Cantidades recibidas por concepto de multas y el destino al que se aplicaron.
 - ✓ Reglamentos expedidos.
 - ✓ Listado de expropiaciones.
 - ✓ Listados de las personas que han recibido excenciones, condonaciones de impuestos locales o regímenes especiales en materia tributaria local.
 - ✓ Listado de patentes de notarios otorgadas.
 - ✓ Convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios y de concertación con los sectores social y privado.

- ✓ El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, vinculado con los programas operativos anuales y los respectivos indicadores de gestión.
- ✓ La información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas.
- El órgano Legislativo, las cuales son:
 - ✓ Nombres, fotografía y currícula de los Diputados, incluyendo los suplentes, así como las comisiones y comités a los que pertenecen;
 - ✓ Agenda legislativa;
 - ✓ Orden del Día, listas de asistencia y votación de cada una de las sesiones del pleno;
 - ✓ Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;
 - ✓ Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o la Diputación Permanente;
 - ✓ El Diario de Debates;
 - ✓ Convocatorias, actas, versiones estenográficas, listas de asistencia y acuerdos de cada una de las sesiones de las comisiones de análisis y dictamen legislativo o comités;
 - ✓ Votación nominal, de los dictámenes y acuerdos sometidos a la consideración del Pleno;
 - ✓ Metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control interno, así como un informe semestral de su cumplimiento;
 - ✓ Asignación y destino final de los bienes materiales;
 - ✓ Informe de los viajes oficiales, nacionales y al extranjero, de los Diputados o del personal de las unidades administrativas;

- ✓ Los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes; y
- ✓ Los demás informes que deban presentarse conforme a su Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior
- El Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, todos del Distrito Federal que consisten en:
 - ✓ Lista de asistencia y orden del día de las Sesiones del Pleno;
 - ✓ b) Acta, minuta y/o Versión Estenográfica de las Sesiones del Pleno;
 - ✓ c) Votación de los acuerdos sometidos a consideración del Pleno;
 - ✓ d) Acuerdos y Resoluciones del Pleno;
 - ✓ e) Programación de visitas a las instituciones del sistema penitenciario del Distrito Federal, así como el seguimiento y resultado de las entrevistas practicadas con los individuos sujetos a proceso;
 - ✓ f) Estadística Judicial;
 - ✓ g) Resoluciones y Expedientes judiciales y administrativos resueltos por Jueces y Magistrados, que hayan causado estado;
 - ✓ h) Carrera judicial, convocatorias, registro de aspirantes y resultados de las evaluaciones;
 - ✓ Inventario de los bienes muebles propiedad del Tribunal, así como su uso y destino de cada uno de ellos;
 - ✓ j) Inventario de vehículos propiedad del Tribunal, asignación y uso de cada uno de ellos;

- ✓ k) Monto y manejo de los recursos económicos de los Fideicomisos existentes en el Tribunal, de acuerdo con los informes del Comité Técnico de que se trate;
 - ✓ l) Monto y periodicidad de los apoyos económicos y en especie otorgados a sus trabajadores en todos sus niveles y tipos de contratación;
 - ✓ m) Programa anual de obras, programa anual de adquisiciones y programa anual de enajenación de bienes propiedad del Tribunal; y
 - ✓ n) El boletín judicial, así como cualquier otro medio en el que se contengan las listas de acuerdos, laudos, resoluciones, sentencias relevantes y la jurisprudencia.
- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, las cuales son:
 - ✓ a) Calendario de Sesiones Ordinarias del Consejo;
 - ✓ b) Acuerdos y/o resoluciones del Consejo;
 - ✓ c) Acuerdos y minutas de las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias del Consejo;
 - ✓ d) Seguimiento de los acuerdos o resoluciones del Consejo;
 - ✓ e) Datos estadísticos anuales de sus actuaciones;
 - ✓ f) Procedimiento de ratificación de Jueces;
 - ✓ g) Aplicación y destino de los recursos financieros;
 - ✓ h) Viajes oficiales nacionales y al extranjero de los jueces, magistrados consejeros o del personal de las unidades administrativas;
 - ✓ i) Asignación y destino final de los bienes materiales;
 - ✓ j) Inventario de los bienes inmuebles propiedad del Consejo, así como el uso y destino de cada uno de ellos; y
 - ✓ k) Resoluciones del órgano de control interno.

- Las Delegaciones, que consisten en:
 - ✓ Las cantidades recibidas por concepto de recursos autogenerados así como el uso o aplicación que se les da;
 - ✓ Los indicadores oficiales de los servicios públicos que presten;
 - ✓ El calendario con las actividades culturales, deportivas y recreativas a realizar;
 - ✓ Las actas de sesiones de los comités y subcomités establecidos por la normatividad vigente;
 - ✓ La información que muestre el estado que guardan los bienes asignados, incluyendo la relación de los bienes muebles e inmuebles, los inventarios relacionados con altas y bajas en el patrimonio del Distrito Federal asignado a los Órganos Político-Administrativos, cuyo monto sea mayor a 350 salarios mínimos vigentes;
 - ✓ Sobre el ejercicio del presupuesto deberá publicarse el calendario trimestral sobre la ejecución de las aportaciones federales y locales, pudiendo identificar el programa para el cual se destinaron y, en su caso, el monto del gasto asignado;
 - ✓ En el caso de la información sobre programas de subsidio, se deberá considerar toda aquella información sobre los programas sociales; y
 - ✓ Los Programas de Desarrollo Delegacionales, vinculados con sus programas operativos anuales y sectoriales y los respectivos indicadores de gestión que permitan conocer las metas, por unidad responsable, así como los avances físico y financiero, para cada una de las metas. Sobre los indicadores de gestión se deberá difundir, además, el método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados para su cumplimiento.
- El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos del Distrito Federal, las cuales son:

- ✓ Los informes que presenten los partidos, asociaciones y las agrupaciones políticas;
- ✓ Los expedientes sobre los recursos y quejas resueltas por violaciones al Código Electoral;
- ✓ Actas y acuerdos del pleno;
- ✓ Los programas institucionales en materia de capacitación, educación cívica y fortalecimientos de los partidos políticos y demás asociaciones políticas;
- ✓ La división del territorio que comprende el Distrito Federal en Distritos Electorales uninominales y en demarcaciones territoriales;
- ✓ Listados de partidos políticos y demás asociaciones políticas registrados ante la autoridad electoral;
- ✓ El registro de candidatos a cargos de elección popular;
- ✓ Monto de financiamiento público y privado, y su distribución de acuerdo a sus programas, otorgado a los partidos y demás asociaciones políticas, así como el monto autorizado de financiamiento privado para campañas electorales;
- ✓ Informes entregados a la autoridad electoral sobre el origen, monto y destino de los recursos;
- ✓ Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana llevados a cabo en el Distrito Federal;
- ✓ En el caso del Tribunal Electoral, las sentencias que hayan causado ejecutoria, cuidando en todo momento no difundir información de acceso restringido;
- ✓ Las auditorías, dictámenes y resoluciones a los partidos políticos; y
- ✓ Las demás que establezca la normatividad vigente.

Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas locales al Instituto Electoral del Distrito Federal, así como las auditorías y verificaciones que

ordene el órgano correspondiente del órgano electoral, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que consisten en:
 - ✓ Las recomendaciones enviadas, su destinatario y el estado que guarda su atención, cuidando en todo momento no difundir información de acceso restringido;
 - ✓ Los recursos de queja e impugnación concluidos, así como el concepto por el cual llegaron a ese estado; y
 - ✓ Estadísticas sobre las denuncias presentadas que permitan identificar el género de la víctima, su ubicación geográfica, edad y el tipo de delito, cuidando en todo momento no revelar información de acceso restringido;
- La Universidad Autónoma de la Ciudad de México, las cuales son:
 - ✓ Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas por semestre, su valor en créditos y una descripción sintética para cada una de ellas;
 - ✓ Toda la información relacionada con sus procedimientos de admisión;
 - ✓ Los indicadores de resultados en las evaluaciones al desempeño de la planta académica y administrativa; y
 - ✓ Una lista de los profesores con licencia o en año sabático;
- El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que consisten en:
 - ✓ El resultado de los recursos de revisión interpuestos y las versiones públicas de las resoluciones emitidas;
 - ✓ Los estudios que apoyan la resolución de los recursos de revisión;

- ✓ En su caso, las sentencias, ejecutorias o suspensiones judiciales que existan en contra de sus resoluciones;
- ✓ Estadísticas sobre las solicitudes de información. En ellas, se deberá identificar: el Ente Público que la recibió, el perfil del solicitante, el tipo de respuesta, y la temática de las solicitudes;
- ✓ Las versiones estenográficas de las sesiones del pleno;
- ✓ Los resultados de la evaluación del cumplimiento de la ley a los Entes Públicos;
- ✓ Informes sobre las acciones de promoción de la cultura de transparencia; y
- ✓ Las demás que se consideren relevantes y de interés para el público.

Uno de los avances más significativos de la Ley es definir a los partidos, asociaciones y agrupaciones políticas como sujetos públicos obligados a la transparencia y el acceso a la información en los términos de la misma y el Código Electoral del Distrito Federal. La información que administren, posean o generen en el ejercicio de sus funciones estará sujeta al principio de máxima publicidad.

No obstante, como quedo señalado en líneas anteriores, la mayoría de los especialistas en la Ley de Acceso a la Información concuerdan en que los requisitos de la transparencia en cada uno de los tres poderes de gobierno son distintos, y deben tratarse a través de legislación distinta, no obstante, la Ley procura aplicar los mismos criterios de transparencia a todas las instituciones gubernamentales.

3.2. Obligación de transparentar la información.

“La transparencia es la práctica permanente de colocar información en la vitrina pública para que cualquiera pueda revisarla, analizarla, y en su caso, usarla como fundamento

de sanción si hay anomalías en su interior. Implica dejar ver la información sin que medie solicitud alguna.”⁵⁹

“La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general”.⁶⁰

Para los entes públicos implica, de acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal:

1. Publicar al inicio de cada año, un listado de la información que generan o tienen bajo su custodia, por rubros generales especificando el año o ejercicio al que corresponde y los lugares en que se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial.

Es decir, la información deberá estar debidamente clasificada y ordenada mediante criterios uniformes que faciliten su manejo y comprensión.

Esta disposición permite a los interesados identificar más rápidamente qué tipo de información se encuentra disponible en cada Ente Público, dónde puede encontrarse y el área encargada de su custodia.

2. Publicar y mantener actualizada de forma impresa, o en sus respectivos sitios de internet la información respecto a diversos temas, documentos y políticas propios de su acción.

El artículo 14 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal enuncia la información mínima que cada ente público deberá poner a disposición de toda la población, así como de las características que dicha información deberá tener.

Esta obligación debe cumplirse cada año y también es una responsabilidad mantener la información permanentemente actualizada.

⁵⁹ Ob Cit. P. 76

⁶⁰ GUERRERO, J y Hofbauer, H. Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: Resultados en 2001. México. Ed. M.A.Porrúa-CIDE. 2002. P. 35

No obstante, en la práctica, la mayoría de los entes públicos incumplen con las obligaciones antes mencionadas, toda vez que en los respectivos sitios de internet no está disponible toda la información que están obligados a publicar, sino solo parcialmente, o la que proporcionan no está actualizada.

Los temas a que se refiere la Ley en este artículo no son limitativos. Es decir, los entes públicos están obligados a publicar a través de diferentes medios accesibles a la población lo que esta misma Ley describe claramente; sin embargo, en el afán de facilitarle a la población el ejercicio del derecho de acceso a la información, los entes pueden optar por poner a disposición de la población todo aquello que consideren que es de su interés, lo cual sin duda, repercutiría en una mayor transparencia y, por ende, en una disminución de solicitudes de información, así como en una forma de buscar la legitimación de las acciones de gobierno.

Una consideración muy importante en ese sentido es que la información debe estar disponible para todos, de tal forma que se facilite su uso y comprensión a las personas y se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

De manera general, los temas del artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se refieren a datos relacionados con normatividad, estructuras, personal, presupuestos, programas, contratos, auditorías, concesiones, permisos, trámites, servicios, programas de apoyo que ofrecen, los nombres de los encargados de las oficinas de información pública, entre otros.

Los entes públicos deberán señalar en sus páginas de internet los rubros del artículo que no le son aplicables.

Las oficinas de información de los entes públicos deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan tener la información, de manera directa o mediante impresiones, las cuales se expedirán previo pago establecido en el Código Financiero. Al respecto, es importante señalar que esta disposición resulta inaplicable, toda vez que en nuestra experiencia laboral nos hemos percatado que las oficinas de información pública de los entes públicos son espacios muy reducidos, los cuales son ocupados únicamente por el personal encargado de dicha

oficina (una o dos personas máximo), quienes carecen del equipo de cómputo suficiente para llevar a cabo sus funciones.

Del mismo modo, deberán apoyar a las personas que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Cualquier persona podrá denunciar ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal violaciones a las disposiciones contenidas en el artículo 14, es decir, si la información no se encuentra o es confusa. En este caso, se procederá a revisar la denuncia para que, de considerarla procedente, en un plazo no mayor a quince días hábiles, emita una resolución en la que ordene al Ente Público a tomar las medidas que resulten necesarias para garantizar la publicidad de la información.

Para facilitar el acceso a la información pública de oficio, la ley establece las siguientes obligaciones:

- En la página de inicio de los portales de internet de los entes públicos deberá haber una indicación que señale el sitio donde se encuentra la información.
- Las páginas deberán contar con buscadores temáticos y disponer de un respaldo con todos los registros electrónicos para cualquier persona que lo solicite.
- Se procurará la creación de bases de datos explotables para la generación de conocimiento por parte de la sociedad.

Para verificar que la información es la versión más actualizada el ente público deberá:

- Difundir dentro del primer mes de cada año, un calendario de actualización, por cada contenido de información y el área responsable.
- En caso de que no exista una norma que instruya sobre la actualización de algún contenido, éste deberá actualizarse al menos cada tres meses.
- En todos los casos se deberá indicar la fecha de la última actualización por cada rubro.

Específicamente la Ley señala que:

- Los resultados de las convocatorias a concurso o a licitación de obras públicas, arrendamientos, concesiones y prestación de servicios deberán contener lo dispuesto por la ley de la materia.
- Tratándose de concesiones, permisos o autorizaciones a particulares, la información deberá precisar:
 - ✓ Nombre o razón social del titular.
 - ✓ Concepto de la autorización, concesión o permiso.
 - ✓ Vigencia.
- Toda información que brinden los entes públicos, respecto a la ejecución de obra pública por invitación restringida, deberá precisar:
 - ✓ El monto.
 - ✓ El lugar.
 - ✓ El plazo de ejecución.
 - ✓ La identificación del ente público ordenador y responsable de la obra.
 - ✓ El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato.
 - ✓ Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, estudios de impacto ambiental y sísmico.
- Los entes públicos están obligados a brindar a cualquier persona la información que se les requiera sobre el funcionamiento y actividades que desarrollan, excepto aquella que sea de acceso restringido, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.
- El órgano de control de la gestión pública y el órgano técnico de fiscalización de la Asamblea, ambos del Distrito Federal deberán proporcionar, a solicitud de parte, los resultados de las auditorías concluidas al ejercicio presupuestal que realicen de cada sujeto obligado. Al proporcionar la información referida, deberán señalar claramente la etapa del procedimiento y los alcances legales del mismo.
- Los entes públicos deberán proporcionar a los solicitantes la información relativa a las solventaciones o aclaraciones derivadas de las auditorías concluidas.

La Ley específica que las personas morales, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, exceptuando las cuotas sindicales, deberán proporcionar a los entes públicos de los que los reciban la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con tales recursos.

También señala que ante incumplimientos en materia de transparencia y el acceso a la información, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal dará vista al Instituto Electoral del Distrito Federal para que determine las acciones procedentes.

1.3. Procedimiento

El procedimiento de acceso a la información pública establecido en la Ley señala los instrumentos y mecanismos para dar cumplimiento a esta necesidad. Se refiere tanto a lo que debe cubrir el solicitante como a lo que los servidores públicos de los entes están obligados a realizar para atender las solicitudes de información pública.

✓ Instancia ante la que se presenta la solicitud.

Todos los entes públicos deben contar con una unidad administrativa denominada “Oficina de Información Pública (OIP),” que es la encargada, entre otras funciones, de recibir las solicitudes de información pública, asesorar y llevar a cabo los procedimientos para la atención de las mismas.

Para garantizar la accesibilidad de este derecho, la Ley prevé diversas posibilidades para presentar una solicitud de información pública:

- Por escrito material (en papel).
- Por correo electrónico y/o a través del sistema electrónico de solicitudes de información INFOMEX.
- En forma verbal, ya sea en persona (cuando la índole del asunto lo permita) o vía electrónica. Esta última puede realizarse directamente a través del sistema telefónico “TEL-INFO” instrumentado por el INFODF.

A fin de que el Ente atienda de la forma más expedita posible la solicitud de información pública en cualquiera de los medios de acceso utilizados, se deben proporcionar algunos datos mínimos que están establecidos en el artículo 47 de la Ley, que permiten, en términos prácticos, una comunicación ágil entre el Ente y quienes ejercen el derecho de acceso a la información. Estos datos son:

- Datos de identificación del ente público a quien se dirija (de no saberlo, la OIP tiene la obligación de orientar al respecto de manera personal o a través de la atención de las llamadas telefónicas que el solicitante haga).
- El perfil del solicitante, sin identificarlo y únicamente con fines estadísticos. Esta información será proporcionada por el solicitante de manera opcional y en ningún caso podrá ser un requisito para la procedencia de la solicitud.
- Descripción clara y precisa de los datos e información que solicita (en caso de haber dudas al respecto la OIP debe orientar al solicitante).
- El domicilio o medio señalado para recibir la información o notificaciones.

Respecto a este dato, el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal prevé que las notificaciones podrán ser: personalmente en el domicilio de la OIP, en el domicilio señalado por el solicitante, por correo electrónico, por fax, a través de INFOMEXDF.

En caso de que el solicitante no señale medio para recibir notificaciones o el domicilio se encuentre fuera del Distrito Federal, la notificación se hará por estrados de la OIP.

La información podrá ser enviada a domicilios fuera del Distrito Federal previo pago de los correspondientes costos de envío.

Las notificaciones por lista surtirán efectos al día siguiente de su publicación.

- La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual puede ser mediante consulta directa, copias simples, certificadas o cualquier otro tipo de medio electrónico.

Si sucede que al ser presentada la solicitud no es precisa o no cuenta con los datos requeridos, el personal de la Oficina de Información Pública debe orientar al solicitante para subsanar esas deficiencias.

Cuando la OIP identifica que una solicitud fue presentada por escrito no es precisa o le hacen falta datos, debe prevenir al solicitante, también por escrito, es decir, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, la OIP, a través de un comunicado, debe hacer del conocimiento del solicitante, las dudas o carencias que existen sobre la información que requirió para que éste, en un plazo igual de cinco días hábiles y, por el mismo medio (comunicado por escrito), la complemente o aclare.

Consideramos que el proporcionar los datos que se requieren para la solicitud tienen singular relevancia, ya que de esta manera se le facilita al ente público la ubicación de la información requerida, así como el lugar y la forma en que el solicitante desea que ésta le sea proporcionada, o en su caso recibir notificaciones o solicitudes de aclaración respecto de la información que ha solicitado.

Cualquier instrumento jurídico genera derechos y obligaciones, y en este caso, una de las obligaciones del solicitante es proporcionar estos datos lo más claro y preciso posible para colaborar a la agilidad y eficiencia del trámite.

Por otra parte, los servidores públicos de la Oficina de Información Pública tienen la obligación de brindar los formatos que se requieran, e incluso llenarlos a petición del interesado. Hasta las más sencillas peticiones de acceso a la información pública que puedan ser formuladas oralmente, los responsables de la OIP deben registrarlas en un formato previsto para estos casos, mismo que el interesado deberá validar al momento de que dicha solicitud sea ingresada en la OIP.

Además, a efecto de tener los mayores elementos para formular una solicitud, el personal de la Oficina de Información Pública debe en todo momento asesorar a los solicitantes de información pública en forma sencilla y comprensible. Por ejemplo sobre:

- Los trámites y procedimientos que se deben seguir.
- Las autoridades e instancias competentes para recibir la solicitud.

- La forma de llenar los formularios establecidos para el ejercicio del derecho de acceso.
- Las instancias a las que puede acudir para solicitar información o presentar una queja.

Incluso en el momento mismo del llenado de la solicitud el interesado está en su derecho de recibir asesoría.

Para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a los solicitantes, el artículo 47 de la Ley señala:

“Artículo 47.- Si la solicitud es presentada ante un Ente Público que no es competente para entregar la información o que no la tenga, por no ser de su ámbito, la oficina receptora deberá comunicarlo y orientar debidamente al solicitante, y en un plazo no mayor de cinco días hábiles, deberá remitir la solicitud a la Oficina de Información Pública que corresponda”.

Cabe señalar que de conformidad con el Reglamento, la ampliación del plazo con el que cuenta el ente para proporcionar o negar la información al solicitante, procede también cuando exista otro motivo fundado y motivado, lo cual, en nuestra opinión queda a discrecionalidad del ente público determinar el motivo, toda vez que la ley ni el Reglamento en comento establecen cuáles son esos supuestos.

Una vez que la OIP recibe la solicitud presentada mediante cualquiera de los medios previstos, se realiza un proceso interno de análisis para determinar la aceptación o rechazo de la misma. En este análisis se involucran la unidad o unidades administrativas del organismo que posea o tenga conocimiento de la Información requerida. El ente deberá dar respuesta al solicitante proporcionándole la información que requirió o negándosela (con fundamento en el artículo 42) en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de que se tenga por recibida la solicitud o, en su caso, se tenga por desahogada la prevención. El ente puede solicitar una ampliación del plazo hasta por diez días hábiles más en función del volumen o la complejidad de la Información, si este es el caso, es necesario notificárselo al solicitante antes de que venzan los diez días hábiles del primer plazo, incluyendo en el comunicado las razones que originan dicha prórroga.

Al respecto el Reglamento prevé que la OIP remitirá la solicitud al ente o entes competentes, lo cual será informado al solicitante.

El ente o entes a los que se les haya remitido la solicitud deberán dar respuesta y, en su caso, entregar la información.

Si se remite la solicitud a un ente que no es competente este deberá orientar al solicitante para que acuda ante el ente que si lo es.

Si el ente público es competente parte de la información solicitada deberá dar respuesta respecto de dicha información y orientar al solicitante para que acuda al ente competente para que de respuesta al resto de la solicitud.

Por otra parte, en caso de que el ente cuente con la información y esta sea pública, la unidad o (es) deberán notificarlo a la OIP precisando el volumen de la información y el estado en que se encuentra.

Si la unidad administrativa determina que la información solicitada es de acceso restringido, deberá remitir a la OIP la propuesta de respuesta que funde y motive la clasificación correspondiente, quien a su vez la remitirá al Comité de Transparencia para que éste resuelva si confirma, revoca o modifica la clasificación.

Si se determina que la información solicitada no se encuentra, el área del ente deberá enviar a la OIP un informe en el que oriente sobre la posible área de competencia.

A su vez la OIP deberá remitir el informe al Comité de Transparencia para que tome las medidas para localizar la información y de ser procedente ordene su entrega o suscriba el acuerdo de inexistencia.

Sin embargo, cabría hacer las siguientes precisiones:

- Si la solicitud se realizó por escrito material (mediante el llenado del formato correspondiente o por escrito libre) o por correo electrónico y la OIP considera que está incompleta o poco clara, deberá avisar al solicitante que debe precisar su solicitud, notificación que hará el ente en un plazo no mayor a cinco días hábiles, después de haber recibido dicha solicitud, en el domicilio del solicitante o por

cualquiera de los medios señalados para tal efecto o bien por estrados, esto último solo en el caso de no tener otro medio indicado por el solicitante.

- Por su parte, el solicitante tiene también cinco días hábiles para atender esta prevención. Si no responde en dicho periodo se tendrá por no presentada la solicitud.
- Los diez días señalados para emitir la respuesta, se contarán a partir de que el solicitante atienda la prevención, es decir, aclare o complete su solicitud ante la Oficina de Información Pública.
- Cuando la solicitud de información se refiera o esté considerada dentro de la información pública que se ha denominado de oficio, es decir toda aquella información que los entes públicos están obligados a poner a disposición de las personas, aún cuando no haya solicitud de por medio; deberá atenderse en un plazo no mayor a cinco días.

Al respecto la Ley establece que las solicitudes de acceso a la información pública serán gratuitas, no así la reproducción de la información solicitada. Debido a ello habilita al ente a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable, de acuerdo con lo que se establezca en el Código Financiero del Distrito Federal. Asimismo, se especifica que los costos de reproducción de la información solicitada se cobrarán al solicitante antes de la entrega de la información y se calcularán atendiendo a:

- El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.
- El costo de envío.
- La certificación de documentos cuando proceda.

Además, hace un exhorto a los entes públicos para que realicen un esfuerzo para reducir al máximo los costos de entrega de la información.

Con un contenido similar la Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa, parte, sin embargo, de la gratuidad por lo que concierne al acceso a la información, lo que no se advierte indubitable en la Ley del Distrito Federal. La Ley sinaloense prevé:

“Artículo 28. El examen que soliciten las personas de la información pública será gratuito. No obstante, la reproducción o el proceso de búsqueda de información pública que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta, habilitará a la entidad pública a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación razonable que se establecerá en la Ley respectiva.

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

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.
- II. El costo de envío.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.”

En caso de que el solicitante deba hacer un pago por la entrega de la información, esto se le notificará a fin de que realice los trámites pertinentes ante la instancia competente.

La entrega física de la información se hará una vez que:

- El solicitante haya satisfecho los trámites.
- Hayan transcurrido los plazos establecidos.
- En su caso, el solicitante realice y compruebe ante la OIP el pago de derechos.

En el caso de que el solicitante deba pagar por la reproducción de la información, la documentación solicitada le será entregada en un tiempo máximo de tres días hábiles posteriores a que compruebe el pago de la misma ante la OIP.

Es importante señalar que la Ley establece que la información se entregará en el estado en el que se encuentre.

Ahora bien, si sucede que una vez concluido con lo anterior el ente público no entrega la información en tiempo y forma establecidos, deberá hacerlo en un periodo no mayor a diez días hábiles posteriores al vencimiento del plazo de respuesta, sin cargo alguno para el solicitante y emitiendo la respuesta en sentido afirmativo en todo lo que le favorezca, excepto cuando la solicitud verse sobre información de acceso restringido.

La Ley posibilita al interesado a la consulta directa de la información, lo cual consiste en que una vez que haya sido aceptada la solicitud de acceso a la información por parte del ente público, el interesado tiene la posibilidad de acudir a las instalaciones del ente público y examinar directamente la información solicitada, en los tiempos y horarios que se le establezcan y tomando muy en cuenta que bajo ninguna circunstancia se le permitirá extraer los documentos de los archivos.

Los entes públicos están obligados a asesorar al solicitante sobre este servicio de consulta directa.

Por otro lado, las oficinas de información pública no están obligadas a dar trámite a solicitudes de información pública que sean ofensivas. En este caso, el Reglamento establece que la solicitud se tendrá por no presentada.

La Ley incorpora el concepto de “caducidad del trámite” que se refiere a que si después de 30 días hábiles de haberse emitido la respuesta el interesado, por cualquier circunstancia no concluye el trámite y/o no recibe la información, ya sea porque no realiza el pago correspondiente, no es localizado en el lugar que señaló para recibirla y/o no acude a la OIP para recogerla, el trámite se considera como caduco, por lo que el solicitante no podrá reclamar la información posteriormente. En estos casos, la notificación del acuerdo correspondiente se efectuará por listas fijadas en los estrados de la OIP del Ente que corresponda.

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé son públicas, por lo que los entes deben poner a disposición de todos esta información y cuando se solicite a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Es importante conocer que es un derecho de todas las personas impugnar la respuesta a su solicitud cuando se considere que es ambigua o imparcial, o cuando no se está de acuerdo con la respuesta otorgada a su solicitud. Conforme a la Ley, la impugnación se efectúa a través de la presentación de un **recurso de revisión** ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

1.4. Medios de defensa.

Es importante subrayar que la función del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y por lo tanto garantizar que el derecho de acceso a la información pública sea respetado por todos los entes obligados.

La información pública que se desee conocer se solicita a la dependencia u organismo que la genera o almacena, y sólo en el caso de inconformidad con la resolución que emita dicha autoridad o la ausencia de respuesta, se puede acudir al Instituto a presentar un “recurso de revisión”.

Es conveniente definir que es un recurso administrativo, ya que el Recurso de Revisión que puede interponerse ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es un ejemplo de este tipo de recursos.

Un recurso administrativo es un medio de defensa con el que cuenta un ciudadano en contra de los actos de autoridad que se considere ilegales y que le causen un agravio específico; se interpone ante el mismo órgano de autoridad, su superior jerárquico o la instancia que determine la Ley, para que ese acto sea revocado (es decir, dejado sin efectos) o bien modificado. Cabe señalar que el órgano que resuelve el recurso también puede confirmar el acto que se impugna o recurre.

Como el Instituto es el órgano garante de hacer cumplir la Ley, ante el caso de alguna violación a alguna de sus disposiciones, se debe presentar un escrito denominado “recurso de revisión”.

El recurso de revisión se puede ejercitar cuando:

- Se niega el acceso a la información.
- Se declara inexistente la información.
- Se clasifica la información como reservada o confidencial.
- Se entrega información distinta a la solicitada o en formato incomprensible.
- Hay inconformidad por costos, tiempos de entrega y contenido de la información.
- La información que se entregó es incompleta.

- Hay inconformidad con las razones que originan una prórroga.
- Hay falta de respuesta dentro de los plazos establecidos en la Ley.
- El ente público niega la consulta directa.
- El solicitante estime que la respuesta del Ente público es antijurídica o carente de fundamentación o motivación.

El ejercicio de este recurso no elimina la posibilidad de interponer una queja ante la Contraloría del organismo al cual se acudió. Y es que se debe tomar en cuenta que independientemente de que una negación a una solicitud de información pueda ser atendida por el Instituto, también existe el recurso de queja administrativa, que puede ser atendida por las contralorías internas, que son los órganos, al interior de cada institución, encargados de atender los casos en los que se presuponga que existen deficiencias en la prestación de los servicios.

En nuestra opinión es recomendable ejercer ambos derechos si se quiere asegurar que el servidor público responsable de la violación al derecho de acceso a la información pública sea sancionado.

Se puede decir que para los servidores públicos representa un candado adicional para evitar malas actuaciones de su parte.

El recurso de revisión se interpone por escrito o por medio electrónico dentro de los quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución con la cual no se está de acuerdo.

Ahora bien, si el recurso de revisión se presenta por falta de respuesta del Ente Público, el plazo para presentarlo se cuenta a partir del momento a partir del periodo que tenía el Ente para dar contestación a la solicitud de acceso a la información, en este caso basta que el solicitante acompañe al recurso el documento que pruebe la fecha en que se presentó la solicitud.

El recurso de revisión debe cumplir con ciertos requisitos, los cuales son:

- Dirigirse al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

- Contener el nombre del inconforme o representante legal y el nombre del tercero interesado o afectado en su caso.
- El domicilio o medio electrónico para recibir y oír notificaciones.
- Precisar el acto que se impugna y la autoridad responsable.
- Señalar la fecha en la que se le notificó al solicitante el acto o resolución que se impugna.
- Mencionar los hechos y agravios que causa el acto al solicitante, y los artículos violados.
- Acompañar copia de la resolución correspondiente o copia de la iniciación del trámite.

Los agravios se entienden como la aplicación indebida de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal u otros ordenamientos legales que el recurrente (persona afectada que presenta un recurso de revisión) considera cometió la autoridad responsable al emitir la resolución que se impugna, o bien la falta de respuesta.

Si se da el caso de que el recurrente no cumple con alguno de los requisitos mencionados, el Instituto, en un plazo no mayor a cinco días, lo prevendrá para que en un periodo de cinco días hábiles corrija las irregularidades encontradas.

El Instituto puede resolver los recursos en tres posibles sentidos:

- Desechar el recurso por improcedente o bien sobreseerlo.

En este sentido, el recurso de revisión es improcedente cuando: Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado por la presente Ley; el Instituto anteriormente haya resuelto en definitiva sobre la materia del mismo; se recurra una resolución que no haya sido emitida por el Ente Público; se esté tramitando algún procedimiento en forma de juicio ante autoridad competente promovido por el recurrente en contra del mismo acto o resolución; y se interponga contra un acto o resolución con el que haya identidad de partes, pretensiones y actos reclamados, respecto a otro recurso de revisión.

En cuanto a la última causal de improcedencia, haciendo un comparativo con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, ésta regula el Recurso de Inconformidad y el artículo 121 prevé las causales por las que se desechará el recurso en comento, siendo una de ellas “contra actos administrativos que sean materia de otro recurso **que se encuentre pendiente de resolución** y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado”.

De lo anterior podemos concluir que en la causal de improcedencia transcrita en el párrafo que antecede el legislador determinó el estado procesal en que debe encontrarse el recurso de inconformidad al que se hace alusión, es decir que se encuentre pendiente de resolución y en el caso del recurso de revisión que nos ocupa, en la quinta causal de improcedencia no se señala dicha circunstancia.

Por otra parte, el Instituto puede resolver sobreseer el recurso de revisión, entendiendo el sobreseimiento como “la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia”.⁶¹

El sobreseimiento es un acto procedimental por el cual el órgano que conoce de recurso lo concluye sin pronunciarse sobre el fondo o materia del asunto, por sobrevenir, durante el propio procedimiento, una circunstancia que impide continuar con el mismo.

El sobreseimiento opera cuando:

- 1.- El recurrente se desiste del recurso de revisión.
- 2.- El recurrente fallece. Si se trata de persona moral, cuando ésta se disuelve.
- 3.- Admitido el recurso de revisión, se actualiza alguna causal de improcedencia en los términos de la Ley.
- 4.- El Ente público cumple con el requerimiento de la solicitud, caso en el que deberá haber constancia de la notificación de la respuesta al solicitante, dándole el Instituto vista al recurrente para que manifieste lo que a su derecho convenga.
- 5.- Cuando queda sin materia el recurso

⁶¹ Diccionario Jurídico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Porrúa, 2007, p. 3494

En cuanto a la primera causal de improcedencia, consideramos que el legislador fue omiso en precisar la manera en que el recurrente debe expresar su desistimiento del recurso de revisión, es decir escrita o expresa para que entonces opere el sobreseimiento.

Ahora bien, el Instituto también puede resolver el recurso:

- Confirmando el acto o resolución impugnada.
- Revocando o modificando la resolución del Ente Público.

Cuando sea necesario para la resolución de un recurso, el Instituto puede tener acceso a la información restringida relacionada con el caso, esta información no formará parte del expediente y conservará su carácter de restringida.

Las resoluciones siempre deben emitirse por escrito y establecer los plazos para cumplirse, así como señalar los procedimientos para asegurar su ejecución. El incumplimiento de una resolución es causa de responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

La ley prevé que ante el incumplimiento de una resolución, el Instituto notificará al superior jerárquico de los entes públicos responsables a fin de que ordenen el cumplimiento en un plazo que no excederá de diez días, de lo contrario, se notificará al órgano interno de control e inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente. Adicionalmente, el Instituto podrá hacer del conocimiento público esta circunstancia.

El artículo 47 fracción XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé:

“ARTÍCULO 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.”

Ahora bien, el artículo 53 establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Las resoluciones del Instituto son definitivas, inatacables, es decir, no se pueden impugnar, salvo a través del juicio de amparo, y obligatorias para los particulares y para los entes públicos. En el texto de las resoluciones se debe hacer mención a que instancia puede acudir el inconforme en defensa de sus derechos constitucionales (en este caso, ante un juez de distrito, en demanda de amparo indirecto).

El ente que haya recibido una resolución del Instituto está obligado a cumplirla y a informar sobre su cumplimiento en un plazo no mayor a cinco días hábiles.

Contra los acuerdos y resoluciones no definitivos del Instituto, el recurrente puede interponer un recurso de revocación que será resuelto por el pleno del Instituto en los términos de su reglamento interior.

1.5. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El Instituto es el órgano encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y las normas que de ella deriven. Debe velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.

El Instituto es un órgano autónomo creado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sus características son las siguientes:

- Tiene personalidad jurídica propia.
- Posee un patrimonio propio.

- Cuenta con autonomía presupuestaria de operación y decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.

1.5.1. Conformación.

De acuerdo con la Ley, el Instituto se integra por cinco representantes de la sociedad civil (un comisionado presidente y cuatro comisionados ciudadanos). Todos son designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mediante el siguiente procedimiento:

1.- La Comisión de Administración Pública Local, que forma parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, emite una convocatoria abierta a los diversos sectores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, barras y asociaciones de profesionistas, instituciones académicas y medios de comunicación) para que presenten propuestas de candidatos a comisionados ciudadanos que cumplan con los requisitos previstos en el artículo 67 de la Ley, mismos que se desglosan a continuación:

- Gozar de reconocido prestigio personal y profesional.
- No ser ni haber sido dirigente de algún partido o asociación política, ni ministro de culto religioso, cuando menos cinco años antes del momento de su designación.
- No haber sido servidor público por lo menos un año antes del momento de su designación, salvo que se trate de labores vinculadas directamente con la materia objeto de la Ley.
- No haber sido condenado por delito doloso.

2.- La convocatoria debe publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y para mayor difusión en tres de los diarios de mayor circulación en el Distrito Federal.

3.- La Comisión realiza la selección de aspirantes a comisionados ciudadanos y remite su propuesta al pleno de la Asamblea, para que éste a su vez tome la decisión final y realice la designación correspondiente. En la conformación del Pleno del Instituto se procura que exista equidad de género.

4.- Finalmente, los comisionados seleccionados rinden protesta ante el Pleno de la Asamblea.

5.- La designación de los comisionados se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y para mayor difusión en tres diarios de mayor circulación en el Distrito Federal.

Los comisionados ciudadanos duran en su encargo un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección y no pueden ser retirados del mismo durante el periodo por el que fueron nombrados, salvo que cometan alguna falta grave.

El Presidente del Instituto es nombrado por mayoría en el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por un periodo de tres años pudiendo ser reelecto por una sola vez.

El Pleno del Instituto sesiona con la mayoría simple de sus miembros, de tal manera que los acuerdos y decisiones deben contar con la mayoría de votos de los asistentes. En caso de empate el presidente tiene voto de calidad. Sus sesiones son públicas salvo que exista un acuerdo que las declare como privadas (porque el asunto o naturaleza de los temas a tratar así lo ameriten) y deben realizarse al menos cada semana.

1.5.2. Atribuciones.

Respecto a las atribuciones de supervisión y vigilancia del Pleno del Instituto, el artículo 71 de la Ley prevé:

“Artículo 71.- El Pleno del Instituto sesionará al menos semanalmente y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Emitir opiniones y recomendaciones sobre temas relacionados con la presente Ley, así como emitir recomendaciones a los entes públicos respecto a la información que están obligados a publicar y mantener actualizada en los términos de la presente Ley;

II. Investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por los entes públicos con relación a las solicitudes de acceso a la información, protegiéndose los derechos que tutela la presente Ley;

- III. Opinar sobre la catalogación, resguardo y almacenamiento de todo tipo de datos, registros y archivos de los entes públicos;
- IV. Proponer los medios para la creación de un acervo documental en materia de acceso a la información;
- V. Organizar seminarios, cursos, talleres y demás actividades que promuevan el conocimiento de la presente Ley y las prerrogativas de las personas, derivadas del Derecho de Acceso a la Información Pública;
- VI. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento de la presente Ley;
- VII. Emitir su reglamento interno, manuales y demás normas que faciliten su organización y funcionamiento;
- VIII. Diseñar y aplicar indicadores para evaluar el desempeño de los Entes Públicos sobre el cumplimiento de esta Ley;
- IX. Establecer un sistema interno de rendición de cuentas claras, transparentes y oportunas, así como garantizar el acceso a la información pública dentro del Instituto en los términos de la Ley;
- X. Otorgar asesoría para la sistematización de la información por parte de los Entes Públicos;
- XI. Evaluar el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los Entes Públicos. Emitir y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones públicas a dichos entes cuando violenten los derechos que esta Ley consagra, así como turnar a los órganos de control interno de los entes públicos las denuncias recibidas por incumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, para el desahogo de los procedimientos correspondientes;
- XII. Solicitar y evaluar informes a los Entes Públicos respecto del Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública;
- XIII. Recibir para su evaluación los informes anuales de los entes públicos respecto del Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública;
- XIV. Elaborar su Programa Operativo Anual;
- XV. Nombrar a los servidores públicos que formen parte del Instituto;
- XVI. Diseñar y aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la información pública;

- XVII. Elaborar un compendio sobre los procedimientos de acceso a la información;
- XVIII. Elaborar su proyecto de presupuesto anual;
- XIX. Establecer y revisar los criterios de custodia de la información reservada y confidencial;
- XX. Publicar anualmente los índices de cumplimiento de la presente Ley por parte de los Entes Públicos;
- XXI. Vigilar el cumplimiento de esta Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables;
- XXII. Evaluar la actuación de los Entes Públicos, mediante la práctica de visitas de inspección periódicas, las cuales en ningún caso podrán referirse a la información de acceso restringido;
- XXIII. Emitir recomendaciones sobre las clasificaciones de información hechas por los Entes Públicos;
- XXIV. Implementar mecanismos de observación que permita a la población utilizar la transparencia para vigilar y evaluar el desempeño de los Entes Públicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- XXV. Promover la capacitación y actualización de los Entes Públicos responsables de la aplicación de esta Ley;
- XXVI. Promover la elaboración de guías que expliquen los procedimientos y trámites materia de esta Ley;
- XXVII. Promover que en los programas y planes de estudio, libros y materiales que se utilicen en las instituciones educativas, de todos los niveles y modalidades del Estado, se incluyan contenidos y referencias a los derechos tutelados en esta Ley;
- XXVIII. Promover que las instituciones de educación superior públicas y privadas incluyan asignaturas que ponderen los derechos tutelados en esta Ley, dentro de sus actividades académicas curriculares y extracurriculares;
- XXIX. Orientar y auxiliar a las personas para ejercer los derechos de acceso a la información;
- XXX. Impulsar conjuntamente con instituciones de educación superior, la integración de centros de investigación, difusión y docencia sobre la transparencia, el derecho de acceso a la información pública que promuevan

el conocimiento sobre estos temas y coadyuven con el Instituto en sus tareas sustantivas;

XXXI. Celebrar sesiones públicas;

XXXII. Presentar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal propuestas del reglamento de esta Ley y sus modificaciones;

XXXIII. Establecer la estructura administrativa del Instituto y su jerarquización, así como los mecanismos para la selección y contratación del personal, en los términos de su reglamento;

XXXIV. Examinar, discutir y, en su caso, aprobar o modificar los programas que someta a su consideración el Presidente;

XXXV. Conocer y, en su caso, aprobar los informes de gestión de los diversos órganos del Instituto;

XXXVI. Aprobar el informe anual que presentará el Comisionado Presidente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

XXXVII. Dirimir cualquier tipo de conflicto competencial entre los órganos del Instituto, resolviendo en definitiva;

XXXVIII. Aprobar la celebración de convenios;

XXXIX. Establecer las normas, procedimientos y criterios para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto;

XL. Enviar para su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que requieran difusión;

XLI. Dictar todas aquellas medidas para el mejor funcionamiento del Instituto;

XLII. Mantener una efectiva colaboración y coordinación con los Entes públicos, a fin de lograr el cumplimiento de esta Ley;

XLIII. Conocer por denuncia, los hechos que sean o pudieran ser constitutivos de infracciones a la presente Ley y demás disposiciones de la materia y, en su caso, denunciar a la autoridad competente los hechos; y

XLIV. Las demás que se deriven de la presente Ley y otras disposiciones aplicables.”

De lo anterior consideramos que las atribuciones del Instituto se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a) Funcionamiento y organización, las cuales consisten en emitir su reglamento interno, manuales, programas y medidas para su organización y funcionamiento; implementar mecanismos para la selección del personal, establecer las normas, procedimientos y criterios para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto.
- b) Supervisión y vigilancia, inherentes a evaluar el acatamiento de las normas en materia de transparencia, emitir y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones públicas de los entes, así como turnar al órgano de control interno de los entes públicos las denuncias recibidas por incumplimiento a la ley, solicitar y evaluar informes a los entes públicos respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, practicar visitas de inspección a los entes públicos, implementar mecanismos de observación para que la población vigile y evalúe el desempeño de los entes públicos.
- c) Coordinación, las cuales consisten en aprobar la celebración de convenios, así como mantener una celebración y coordinación con los entes públicos.
- d) Ambito académico, inherentes a organizar, elaborar y difundir actividades que promuevan el conocimiento de la ley y las prerrogativas de personas las personas derivadas del derecho de acceso a la información pública, promover que en las instituciones educativas de todos los niveles se incluyan dentro de sus actividades académicas los derechos tutelados en la ley así como impulsar la creación de centros de investigación, difusión y docencia sobre la transparencia.

1.5.3. Promoción del derecho a la información pública.

En nuestra opinión, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal impone varios desafíos para las instituciones de gobierno en aspectos muy importantes. Entre otros:

- La organización de sus archivos de gestión e históricos.
- La documentación del proceso de toma de decisiones para la consulta pública.

- El rediseño de los procesos de trabajo cotidianos de la organización con criterios de transparencia y acceso a la información (es decir, deben pasar de una organización cerrada a una abierta).

Los servidores públicos deben, por consecuencia, incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización, y no simplemente como una obligación. Es aquí donde los procesos de sensibilización, capacitación y formación representan un elemento fundamental en el tránsito hacia la nueva cultura y la reconfiguración de los sistemas de trabajo.

Además de la concientización y capacitación de los servidores públicos del Distrito Federal, es importante establecer acciones que permitan a la sociedad apropiarse del derecho que la Ley les otorga.

Esa es la razón por la que al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal le corresponde por ley proponer a las autoridades del sistema educativo la incorporación (en todos los niveles de los planes, programas de estudio y actividades académicas) de contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública.

CAPÍTULO 4.

La información pública sujeta a reserva en el Distrito Federal.

4.1. Información reservada.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal encontramos claramente la clasificación de la información pública gubernamental.

El diccionario de la Real Academia Española presenta como significados de la palabra clasificar los siguientes:

1. “tr. Ordenar o disponer por clases.
2. prnl. Obtener determinado puesto en una competición.
3. prnl. Conseguir un puesto que permite continuar en una competencia o torneo deportivo.”⁶²

La palabra clasificación la define de la siguiente manera:

1. “f. Acción y efecto de clasificar.
2. f. Relación de los clasificados en una determinada prueba.”⁶³

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, artículo cuarto, fracción I, por clasificación se entiende el acto por el cual se determina que la información que posee una dependencia o entidad es reservada o confidencial.

En una forma más completa se puede decir que clasificar la información es marcar el documento que la contiene con la leyenda de reservada o confidencial.

La clasificación de la información en posesión del Estado es de gran importancia por que para saber qué clase de información se tiene, y si la misma puede ser entregada a los particulares, es necesario tener perfectamente identificado el tipo de contenido que presenta.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

De acuerdo con la Ley de la materia la información puede clasificarse como reservada o confidencial, y es aquella la que analizaremos en el presente capítulo.

Por reserva el diccionario de la Real Academia Española entiende:

“(Del part. de reservar).

1. adj. Cauteloso, reacio en manifestar su interior.
2. adj. Comedido, discreto, circunspecto.
3. adj. Que se reserva o debe reservarse.
4. m. Sacramento de la eucaristía que se guarda en el sagrario. *En esta iglesia no hay reservado.*
5. m. Compartimiento de un coche de ferrocarril, estancia de un edificio o parte de un parque o jardín que se destino solo a personas o a usos determinados.”⁶⁴

A n t e c e d e n t e s

“Durante la época de la Monarquía absoluta se ejercía un tipo de denominación política basada sustancialmente en el secreto, en los llamados arcana o medios y consejos internos y secretos que poseen los que ejercen el dominio del Estado; constituirían algo así como “secretos profesionales”, dirigidos únicamente a quienes ejercen el poder. Más adelante, con las revoluciones burguesas, tomó forma un principio republicano distinto: el de publicidad del poder político, que se convierte en un asunto general, público: lo que es público, en la medida en que le conviene a todos debe ser público.

De esta suerte, el Parlamento se distinguirá como un ámbito basado en la discusión pública y la publicidad, y destinado a controlar al gobierno cuyas actuaciones, no obstante, siguieron manteniéndose, en buena medida, secretas; es más persistió como depositario de los secretos del Estado. Tal posición se basaría en los países anglosajones en el llamado crown privilege (Reino Unido) o executive privilege (Estados Unidos), que permitiría al gobierno negarse a entregar documentos o medios de prueba a los tribunales o al Congreso. Sin embargo, tales construcciones jurídicas han ido perdiendo fuerza, y aunque siga correspondiendo a los poderes ejecutivos la tutela de

⁶⁴ Ibidem.

los secretos del Estado, en dicha encomienda participan los otros poderes del mismo y órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal constitucional y el ombudsman, como nueva manifestación de la fuerza vinculante del principio de separación/colaboración de poderes.

En esta perspectiva, el Tribunal supremo de Estados Unidos desmontaría el mencionado privilegio en su sentencia sobre el Watergate. En Alemania, una sentencia de 17 de julio de 1984 del Tribunal Constitucional Federal, establecería que no estaba legitimada constitucionalmente la negación del gobierno a suministrar información y documentos a una Comisión de investigación del Bundestag (caso Flick), ya que ésta se hallaba habilitada, para con las debidas precauciones, y en función de la realización de control parlamentario, participar en el conocimiento de tales materias que se consideraban secretas y cuyo acceso pretendía el gobierno monopolizar.”⁶⁵

Ahora bien, el artículo 4 fracción X de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala:

“Artículo 4.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

X. Información Reservada: La información pública que se encuentre temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en esta Ley;”

La información proveniente del Estado y sus órganos debe ser en principio pública, sin embargo, hay ocasiones o circunstancias en que si cierta información se conociera podría poner en peligro al Estado mismo, al conjunto de sus habitantes o al individuo en particular. Es por ello que se han impuesto límites a la divulgación de la información pública, tal es el caso de la información reservada y confidencial.

Es importante tener presente que la información reservada, aunque ha sido clasificada con ese carácter, no deja de ser información pública, ya que ésta podría ser conocida por todo interesado cuando se hayan vencido los plazos de reserva o no subsistan las causas que originaron su reserva, como se desarrollará posteriormente.

⁶⁵ NAVA GOMAR, Salvador O. “Información reservada” en Derecho Comparado de la Información, N° 2, julio-diciembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

“La reserva de la información no necesariamente abarca la totalidad de un registro público, sino que puede ser que solo una parte, bien amplia o bien pequeña, del registro y en cuestión actualice la hipótesis normativa de la excepción al derecho de acceso a la información pública. La segregación de información reservada constituye una herramienta adicional para acotar el alcance de la reserva de los datos y registros específicamente previstos para este efecto, dejando fuera nociones normativas de interés público que no tienen por qué estar también reservados por el solo hecho de formar parte de un expediente o documento donde se encuentre la información reservada. Este criterio sirve también para efectos de desclasificación parcial y progresiva de documentos o registros sin tener que esperar a que todos y cada uno de los datos informativos de un registro salgan de la esfera temporal de la reserva. Una adecuada legislación en la materia debe prever la segregación de información reservada como práctica a favor del derecho a saber de las personas.”⁶⁶

4.2. Criterios bajo los cuales se sitúa en reserva a la información.

De conformidad con el artículo 37 se considera como información reservada la siguiente:

- Cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad pública nacional o del Distrito Federal;
- Cuando su divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones reservadas;
- Cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la recaudación de las contribuciones;
- Cuando la ley expresamente la considere como reservada;

⁶⁶ VIILLANUEVA, Ernesto. Ob. Cit. P. LXX

- Cuando se trate del secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- Cuando se relacione con la propiedad intelectual, patentes o marcas en poder de los entes;
- Los expedientes, archivos y documentos que se obtengan producto de las actividades relativas a la prevención, que llevan a cabo las autoridades en materia de seguridad pública y procuración de justicia en el Distrito Federal y las averiguaciones previas en trámite.
- Cuando se trate de expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, mientras la sentencia o resolución de fondo no haya causado ejecutoria. Una vez que dicha resolución cause estado los expedientes serán públicos, salvo la información reservada o confidencial que pudiera contener;
- Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa definitiva;
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto pueda influenciar un proceso de toma de decisiones que afecte el interés público y hasta que no sea adoptada la decisión definitiva. En todos los casos, se deberá documentar la decisión definitiva;
- La contenida en informes, consultas y toda clase de escritos relacionados con la definición de estrategias y medidas a tomar por los entes públicos en materia de controversias legales;
- La que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero o de los entes públicos;
- La transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando se reúnan en el ejercicio de sus

funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los supuestos de éste artículo, y

- La relacionada con la seguridad de las instalaciones estratégicas de los Entes Públicos.

Sin duda alguna representa un importante acierto de la Ley el hecho de no considerar información reservada cuando se trate de delitos de lesa humanidad. Esto resulta valioso para un país como el nuestro donde la violación a los derechos humanos es una constante y donde no se pueden realizar las indagaciones pertinentes debido al ocultamiento y la negación de información provocando que la impunidad tenga avances vergonzosos.

Los supuestos antes mencionados constituyen excepciones, por lo que las dependencias y entidades al negar acceso a cualquier petición que verse sobre alguna de las materias enunciadas deberán justificar legalmente su clasificación y acreditar que la difusión de la misma pondría en grave peligro uno o varios valores establecidos en la Ley.

La Ley señala que el Instituto podrá establecer criterios específicos para la clasificación de la información mediante la expedición de lineamientos de clasificación y desclasificación.

El primer intento jurídico para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se produjo con la publicación el 30 de septiembre de 2003 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de la “Circular por la que se establecen los lineamientos que debe observar la Administración Pública del Distrito Federal para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”. En esta se establece que con el objeto de dar respuesta de manera ágil y oportuna a las solicitudes de información la Administración Pública del Distrito Federal debe clasificar la información que obra en sus archivos.

Para la clasificación de la información deberá atender a criterios tales como listado de la información que considere de carácter confidencial, así como de la que estimen que

es de carácter reservado. Se agrega que estos listados deberán contener la fuente de la información, la justificación y motivación por la cual se clasificó. Asimismo, las dependencias y las delegaciones remitirán al Jefe de Gobierno los listados arriba citados para que emita el acuerdo que clasifique la información, el cual será publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

El 17 de febrero de 2005 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publicó el Acuerdo por el que se da a conocer a los titulares de las Dependencias, órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, los criterios que deberán observar en la emisión de los acuerdos de clasificación de la información considerada como de acceso restringido, previstos en el artículo 28 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada en mayo de 2003.

A pesar del contenido mínimo vertido en este acuerdo, es importante tomarlo en consideración ya que a través de él el Gobierno del Distrito Federal refuerza lo ya enunciado en la Ley: que toda la información es pública salvo por excepción.

El acuerdo en cuestión se compone únicamente de los dos siguientes puntos:

PRIMERO.- Toda la información que obra en los archivos del Gobierno del Distrito Federal es Pública, con excepción de aquella que comprometa la seguridad pública y la procuración de justicia o que ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; además de aquella que por mandato de Ley deba reservarse.

SEGUNDO.- El titular de la Dependencia, Órgano Desconcentrado, Delegación o Entidad de la Administración Pública del Distrito Federal que haya emitido un Acuerdo que no cumpla con el criterio establecido en el numeral anterior, deberá publicar las adecuaciones respectivas en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor del presente instrumento.

Po otro lado, “desde enero del 2005, el Gobierno del Distrito Federal ha trabajado en la creación y definición de criterios de clasificación”⁶⁷ de la información, mediante la firma de un convenio con Libertad de Información México A. C. sin que hasta la fecha se hayan determinado dichos criterios.

Como se observa, el derecho de acceso a la información no está plenamente garantizado, pues no se especifican claramente los criterios de clasificación.

Resulta importante señalar que respecto a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se expidieron los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el lineamiento octavo señala que para clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en el artículo 13 de la Ley en comento no es suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que se protegen en ese artículo, sino que deben considerarse la existencia de elementos objetivos con los que se pueda determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses que el mismo artículo protege.

Lo anterior se conoce como prueba de daño. Al respecto Lina Ornelas indica que “en el derecho comparado existe lo que se llama prueba de daño o también llamada *harm test* en Estados Unidos y Canadá, que implica que el clasificador debe llevar a cabo un análisis serio respecto de si la información cae o no dentro de las excepciones previstas en la Ley de Acceso a la Información y si además su divulgación traería como consecuencia que se actualice el daño.

El daño debe ser presente, probable y específico, esto significa que no puede hablarse de un daño, si no puede darse un ejemplo del mismo que esté directamente relacionado con la existencia de un documento, cuya difusión provoque el daño o la afectación. Por tanto el clasificador debe llevar a cabo un análisis acucioso del documento y su contenido, a efecto de poder determinar si cubren los supuestos de

⁶⁷ VILLANUEVA, Ernesto. “Avances y resistencias del derecho a saber”, El Universal, Lunes 7 de febrero de 2005.

daño presente, es decir que se actualice en el corto y mediano plazo probable, en los términos de que exista una amplia probabilidad de que ocurra el daño y finalmente, específico, referido a un caso en concreto.”⁶⁸

La prueba de daño no fue establecida en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero se encuentra regulada en el artículo 27 del Reglamento de la misma al igual que en los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que la han establecido con el objeto de regular con mayor profundidad esta excepción al principio de publicidad.

Los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal profundizan en cuanto al tipo de información que debe ser clasificada como reservada, no obstante no se puede soslayar la posibilidad de manejo discrecional de esa potestad.

La Ley establece que el periodo de reserva de la información clasificada como tal será de hasta siete años, salvo que antes de ese periodo se presenten las siguientes situaciones:

- Que dejen de existir los motivos que justificaban su restricción.
- Que fuera necesaria para la defensa de los derechos del solicitante ante los tribunales.
- Por resolución firme del INFODF.

Cuando las autoridades competentes consideren que debe continuar en reserva la información, deberán informarlo al Instituto para que éste emita la recomendación respectiva en un plazo no mayor a 30 días naturales a partir de la solicitud. Esta recomendación no es vinculante para los entes públicos, es decir, los entes no están obligados a acatar la recomendación del Instituto, ya que la Ley les asigna la

⁶⁸ ORNELAS NÚÑEZ, Lina. “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal” en *Transparentar al Estado: la Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. Primera reimpresión. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2005. P. 116

responsabilidad absoluta de emitir o no el acuerdo de prórroga hasta por un máximo de cinco años adicionales.

En cuanto a la prueba de daño anteriormente mencionada, se establece que la respuesta a la solicitud de información clasificada como reservada deberá:

- Indicar la fuente de la información.
- Encuadrar en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la Ley.
- Demostrar que su divulgación lesiona el interés que protege.
- Demostrar que el daño que puede producirse con la publicidad es mayor que el interés público de conocerla y estar fundada y motivada.

4.3 Consecuencias de la imposición de reserva de la información.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece principios de excepción a las libertades en su artículo 32.2: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

Específicamente el artículo 13 de dicha Convención establece como limitaciones a la libertad de pensamiento y de expresión, el respeto a los derechos y reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y moral públicas. Sin embargo, estas limitaciones, aunque reflejadas en la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no encuentran su equivalente expreso para el derecho a la información en la parte final del artículo 6º de nuestra Constitución.

Considerando lo anterior, en el presente apartado se aborda el estudio de las consecuencias constitucionales y legales de la imposición de reserva de la información, partiendo de la base de que “las garantías individuales no pueden ser restringidas ni suspendidas sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece (artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y teniendo en cuenta

los pocos elementos que proporciona el penúltimo párrafo del artículo 6º constitucional.”⁶⁹

Para efectos del ejercicio del derecho a la información gubernamental, a diferencia de otras garantías individuales, se requiere de una acción positiva por parte del Estado, por lo cual nos parece acertada la aseveración de Sergio López Ayllón “...la dogmática de derechos fundamentales ha establecido que, en ciertos casos, cuando la protección no es suficiente, es posible configurar “protecciones positivas” de las libertades fundamentales. Estas protecciones surgen de una libertad negativa...y de una acción positiva por parte del Estado. En otras palabras, en estos casos a la prohibición se suma una acción del Estado, cuyo propósito es ampliar el margen de acción de los ciudadanos y permitir un ejercicio más amplio de la libertad.”⁷⁰

A este respecto, queda claro que, en el caso del derecho de acceso a la información gubernamental, existe una acción positiva por parte del Estado, al establecer un procedimiento específico y condiciones de acceso a la información en una ley. Sin embargo, también queda claro que dicha acción positiva no constituye la garantía individual de los gobernados, sino que lo es, precisamente, el derecho de acceso a la información gubernamental siendo la acción del Estado únicamente un medio para garantizar el ejercicio de dicho derecho subjetivo público.

Adicionalmente, consideramos que el ejecutivo al presentar su iniciativa de ley de acceso, entiende también que la garantía es propiamente el derecho de acceso a la

⁶⁹ “El dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, al referirse a la adición propuesta, la comenta y maneja en los siguientes términos textuales: ‘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 quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que hará valer el Estado para hacerlos respetar. No debe olvidarse, sin embargo, que ‘la característica esencial de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible’...” Citado en CASTRO, Juventino V. “El derecho a la información” año 3, número 3. México. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho. 1979. P. 97

⁷⁰ La libertad negativa en el derecho a la información consiste en “que cualquier individuo puede, en relación con el Estado, buscar, recibir o difundir –o no buscar, no recibir, ni difundir- informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que tal individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir...informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio”. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “El derecho a la información como derecho fundamental” en Derecho a la información y derechos humanos, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores). 2ª ed. México. Porrúa/UNAM, 2003. P. 165

información y no así la protección que ofrece el Estado a través de procedimientos que regirán dicho acceso.

Con respecto a las limitaciones al acceso a la información gubernamental es de hacer notar que las garantías individuales no pueden ser ejercidas de manera irrestricta por los gobernados, sino que encuentran limitaciones en derechos de terceros y en el interés público, entre otros. En este sentido Ana Laura Ortega Vila manifiesta que la libertad “encuentra restricciones y limitaciones, sin las cuales la convivencia humana sería un caos, dado que si cada miembro de la colectividad actuara ilimitadamente, la vida social se destruiría ante el enfrentamiento del individuo con sus semejantes, en el afán de hacer prevalecer sus derechos o intereses sobre los de los demás... El principio de orden, sobre el cual se basa toda la comunidad implica necesariamente limitaciones y esas limitaciones impuestas por el orden y la armonía social, para la actividad objetiva del hombre, se encuentran establecidas por el derecho.”⁷¹

Coincidimos con esta interpretación ya que la vida en sociedad no sería posible si todos ejercieran sus derechos de manera ilimitada. Sin embargo, consideramos que en el caso del derecho a la información, y concretamente en el caso del derecho de acceso a la información gubernamental, existe cierta problemática en el establecimiento de las mencionadas limitaciones, ya que no están consagradas expresamente en el texto constitucional.

En este sentido Ignacio Burgoa ha manifestado que “...dentro de la relación jurídica llamada garantía individual, tales derechos no son absolutos en el sentido de estar consignados irrestrictamente en la norma constitucional reguladora, pues ésta al consagrarlos, les fija una determinada extensión. La demarcación de los derechos públicos subjetivos, por otra parte, se justifica plenamente por imperativos que establece la naturaleza misma del orden social, ya que no es posible suponer que dentro de la convivencia humana el Derecho que la organiza y encauza y autorice a todo ente gobernado desplegar ilimitadamente su actividad...La Constitución fija la extensión de los derechos públicos subjetivos. Esa fijación entraña, inherentes a la vida

⁷¹ ORTEGA VILA, Ana Laura. “Las garantías individuales y la legítima defensa en la norma constitucional”, en *Criminalia*. México. Año XL, números 5-12, mayo-diciembre de 1974. P. 416.

social, determinadas prohibiciones que se imponen a la actividad del gobernado a efecto de que, mediante el ejercicio de esta, no se lesione una esfera particular ajena ni se afecte el interés o el derecho de la sociedad. Esas limitaciones las consignan las diversas normas constitucionales que regulan las diferentes garantías individuales.”⁷²

Posteriormente, dicho autor aclara que las limitaciones mencionadas deben estar contenidas necesariamente en el texto constitucional:

“La demarcación de los derechos públicos subjetivos, o sea, la fijación de las limitaciones que les impone la situación del gobernado como ente social, únicamente debe consignarse en los preceptos constitucionales que establezcan o regulen la garantía individual correspondiente o en otras disposiciones de la propia Ley fundamental, pues siendo tales derechos de carácter constitucional, dentro de un sistema normativo organizado en una jerarquía de leyes, como el nuestro, en el que el ordenamiento supremo es la Constitución Federal, no es posible admitir que cuerpos legales secundarios, cualquiera que ellos sean, puedan alterar, reduciéndolo, el ámbito regulador de los mandamientos de ésta. Por tanto, a ninguna norma no constitucional...le es dable sin quebrantar el principio de supremacía del Código Político de la Federación consagrado en el artículo 133, establecer restricciones a los derechos públicos subjetivos derivados de alguna garantía individual, so pena de violar las disposiciones fundamentales en que ésta se consigne o regule, pues suponer lo contrario equivaldría a subvertir el orden implantado por la Constitución al permitirse que cualquier ley secundaria pueda impunemente modificarlo.”⁷³

Por tanto, de acuerdo con lo citado, las limitaciones a las garantías individuales deben preverse en los preceptos constitucionales que establezcan o regulen la garantía individual correspondiente o en otras disposiciones de la propia Ley Fundamental. Asimismo, el maestro Elisur Arteaga incluso parece afirmar que la limitación debe contenerse precisamente en la disposición que prevé la garantía regulada:”...los derechos individuales deben interpretarse de manera amplia, de tal forma que, más que intentar limitarlos, restringirlos o anularlos, se hagan realidad en los términos que están

⁷² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las garantías individuales. 32ª ed. México. Porrúa. 2000.

⁷³ BURGOA O. Ob Cit. Pp. 197-198

consignados en las normas constitucionales y, de ser posible, sean ampliados a favor de los habitantes del país...las limitantes deben interpretarse en forma restrictiva, limitada a lo expresamente previsto sin que sea factible ampliar a otras materias. Las limitantes de esos derechos no son susceptibles de ser creadas o aumentadas por el legislador ordinario ni por la jurisprudencia. El número de las limitantes es solo el que fija la constitución. Solo es dable al legislador ordinario fijar las limitantes o salvedades en los casos en que al consignarse un derecho se haya previsto expresamente esa posibilidad.”⁷⁴

El propio artículo 1 constitucional establece que las garantías individuales “...no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones previstos en la misma Ley Fundamental. Esta terminante declaración evidencia que ninguna autoridad estatal, incluyendo obviamente a la legislativa puede limitar el ámbito normativo de los preceptos constitucionales en que las referidas garantías se contienen... Ello no implica que los ordenamientos no constitucionales no puedan reglamentar los mandatos de la Ley Suprema concernientes a algún derecho público subjetivo...pormenorizar o detallar la norma superior de que se trate, a fin de procurar su mejor aplicación u observancia. La potestad reglamentaria, por ende, tiene sus límites naturales fijados por el alcance o extensión de la disposición reglamentada...El ordenamiento reglamentario no puede bajo ningún aspecto variar el ámbito normativo de las disposiciones que reglamente...(ni) introducir elementos preceptivos que en el expresado ámbito no se prevean...De ello se deduce que ninguna reglamentación de una garantía individual puede establecer limitaciones al derecho público subjetivo que de ésta se deriva y que no estén comprendidas en el precepto constitucional que las regule o en otro de la misma Ley Fundamental...una ley adolecerá (del vicio de inconstitucionalidad) cuando no se concrete a normar los derechos subjetivos públicos que derivan de (las garantías individuales), sino que los haga nugatorios, en todo o en parte, alterándolos sustancialmente...”⁷⁵

⁷⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Volumen 1. 2a. ed. México. Oxford University Press. 2002. P. 60

⁷⁵ BURGOA O. Ob. Cit. Pp. 198-200. Asimismo, “el ejercicio de los mismos [derechos fundamentales] sólo puede tener lugar cuando están directamente previstos en el texto de la Constitución, cuando las restricciones para su

En este sentido, Ariel Alberto Rojas Caballero establece que “en virtud del principio de supremacía constitucional y a lo establecido en el artículo 1° constitucional, los derechos públicos contenidos en el capítulo que corresponde a “Las Garantías individuales”, solo podrán ser modificados, restringidos, limitados, menoscabados o afectados por disposiciones constitucionales, si ésta no establece nada, ni la legislación ni cualquier otro acto de autoridad podrá hacerlo.”⁷⁶

Si bien es cierto que existen principios generales que permiten inferir cuáles serían las limitaciones a una garantía individual, también lo es que la doctrina coincide en que las mismas deben estar expresamente previstas en la Constitución.

Es conveniente determinar si, en algún momento, podría controvertirse la constitucionalidad de la Ley de Acceso a la Información, por establecer excepciones al acceso no previstas por el artículo 6° constitucional.

Es cierto que el acceso a la información en posesión del poder público debe otorgarse respetando otros derechos y principios, por lo que el acceso a la misma sólo podrá darse cuando ésta tenga el carácter de pública. Sin embargo, cuando los derechos o principios a que se hace referencia y que limitarían, en su caso, el derecho de acceso a la información, no se encuentran específicamente establecidos por nuestra Constitución, es difícil llegar a concluir que, sin compartir la jerarquía normativa de esta garantía constitucional, una ley pudiera limitar el acceso a dicha información.

Ahora bien, el maestro López Ayllón afirma que “para determinar el contenido de una garantía individual se deben identificar otras normas que permiten precisar el contenido semántico y estructural del enunciado constitucional. Explica que existen normas que se denominan adscriptivas, toda vez que no son estatuidas directamente por el texto constitucional sino que son adscritas a las normas directamente estatuidas en la Constitución. Sin embargo, la calificación de normas adscriptivas como normas de

ejercicio son las excepciones a la regla y cuando, además, éstas se encuentran taxativamente previstas en la ley”. VILLANUEVA, Ernesto. Derecho comparado de la información. 2ª. ed. México. Universidad Iberoamericana/Fundación Konrad Adenauer/Miguel Ángel Porrúa. 2002. P. 30

⁷⁶ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. Las garantías individuales en México. 2ª ed. México. Porrúa. 2003. P. 59

derecho fundamental, según explica, genera una serie de problemas, tanto respecto de su identificación como de su validez”.⁷⁷

Este autor afirma asimismo que “las restricciones a las garantías individuales deben basarse en una norma de carácter constitucional o en una de rango constitucional, y que solo una norma constitucional puede, directa o indirectamente, restringir una libertad fundamental”.⁷⁸

Lo anterior adquiere importancia en razón de que en ocasiones se intenta relacionar las excepciones contenidas en la primera parte del artículo 6° constitucional, así como en el artículo 8° con el derecho de acceso a la información gubernamental. Es de señalarse que no es absolutamente claro que estas normas estén adscritas al derecho de acceso a la información gubernamental, y por tanto, no podría afirmarse que las limitaciones que ellas establezcan le sean aplicables igualmente a dicho derecho de acceso a la información gubernamental.

“El texto constitucional y una interpretación literal del mismo dejan claro que el derecho constitucional consagrado en el artículo 8° constitucional es el de petición, el de pedir, por lo que dicha garantía, de acuerdo con el propio artículo constitucional y la interpretación judicial”⁷⁹ es respetada y agotada al recaer acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, el cual puede atender la petición o no.

Sin embargo, el derecho a la información, específicamente el derecho de acceso a la información gubernamental presenta dificultades en el sentido de que parecería que la garantía solo queda atendida y agotada al recibir la información. Por lo anterior, no es claro qué sucede si el gobernado desea ejercer el derecho que consagra la garantía

⁷⁷ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El derecho a la información como derecho fundamental. Ob. Cit. Pp. 160-161

⁷⁸ Ibid. Pp. 166-167

⁷⁹ “Lo que garantiza el artículo 8° constitucional, es que a la solicitud recaiga el acuerdo respectivo, pero dicho artículo no garantiza un acuerdo o resolución favorable”, en Seminario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo XIV. P. 229. No puede estimarse cumplido lo dispuesto por el artículo 8° constitucional si no hay congruencia entre lo pedido y lo acordado, concediéndose o negándose lo que se solicita”, en Seminario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo LXIV. Número 6. P.p. 1260-1261. “La garantía que consagra el artículo 8° de la Constitución, se refiere únicamente a que a toda solicitud debe recaer un acuerdo será dado a conocer en breve término, y no a que debe ser resuelto en determinado sentido” , en Seminario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo VIII. P. 763. “El artículo 8° constitucional no necesita interpretación alguna bastando su simple lectura para conocer en toda su amplitud la garantía que consagra”, en Seminario Judicial de la Federación. Sexta época. Vol. VI. Tercera parte. Pp. 171-173

respectiva y no obtiene la información. ¿Queda atendido el derecho por el simple hecho de poder solicitar el acceso a la misma, o solo cuando dicho acceso afectivamente se otorga? Nosotros somos de la opinión de que, de acuerdo con el texto constitucional actual, el derecho sólo queda agotado cuando efectivamente se obtiene su objeto, que es la información, sin que se establezcan, en principio, excepciones a ello.⁸⁰

A mayor abundamiento, el derecho de acceso a la información gubernamental se relaciona con el derecho de petición en el sentido de que debe recaer un acuerdo por escrito a la solicitud.

En este sentido, resulta pertinente hacer notar que con independencia de la tesis que se siga con respecto a la naturaleza del derecho de acceso a la información gubernamental, consideramos que la conclusión con respecto a la necesidad de establecer claramente las excepciones a dicho derecho, sería la misma a saber:

- a) Si se considera que el derecho a la información es el género y sus especies son, entre otras, la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información gubernamental, diríamos que a la libertad de expresión le son aplicables ciertas limitaciones establecidas por la primera parte del artículo 6° constitucional –ataque a la moral, derechos de tercero, provocación de algún delito o perturbación del orden público-. Sin embargo, esto no puede llevarnos a concluir que ciertas limitaciones le son aplicables a otras especies del género, por lo que no podría afirmarse que al derecho de acceso a la información gubernamental se le aplican las mismas excepciones.
- b) Si se considera que el derecho a la información es un género en el que se incluyen, por ejemplo las especies de derecho de acceso a la información gubernamental, y derecho de acceso a la información de los medios masivos de comunicación –que debe igualmente ser garantizado por el Estado-, pero no la libertad de expresión, con mayor razón concluiríamos que no le serían aplicables al derecho de acceso a

⁸⁰ En contra de esta opinión: "Se pretende ver en esta disposición un derecho del gobernado que obliga al Estado a darle acceso a la información que posea. En nuestro concepto es inaceptable tal apreciación porque ya existe esa obligación a cargo de los gobernantes en el derecho de petición consagrado por el artículo 8° constitucional". SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 8ª ed. México. Porrúa. 2003. P. 615

la información gubernamental las mismas limitaciones que a la libertad de expresión.

Por tanto, como mencionábamos, independientemente de la tesis que se siga, la conclusión es que las excepciones al derecho de acceso a la información gubernamental no derivan claramente de la Constitución, sino que han sido determinadas a través de una ley de jerarquía inferior, cuestión que en nuestra opinión no es correcta técnicamente, pero además no contribuye a la seguridad jurídica y al estado democrático de derecho.

Por otra parte, la imprecisión del artículo 37 relativo a la información reservada permite un amplio margen de discrecionalidad en la clasificación de la información pública. Esto impedirá que la autoridad se abstenga de proporcionar información so pretexto de estar reservada o considerarse confidencial, si así conviene a los intereses estatales.

Si el objetivo de la ley es transparentar la gestión pública y garantizar el acceso a la información gubernamental partiendo del principio de publicidad, el legislador debió establecer un criterio mucho más claro y preciso de clasificación, protegiendo al ciudadano de eventuales arbitrariedades.

La información reservada implica una restricción o límite al derecho de acceder a información pública en poder del Estado. Es una restricción en tanto que aquella información clasificada como reservada o confidencial –secreto de Estado- no puede ser difundida. El Estado tiene el derecho de negarla sin incurrir en responsabilidad, e incluso sancionar a la persona que la divulgue.

El derecho a la información como los demás derechos, es prima facie, este derecho prevalece hasta que se contrapone a otro derecho tan importante como aquél. Tratándose de información reservada nos encontramos ante un caso difícil donde hay un conflicto de derechos y uno tiene que prevalecer sobre el otro.

La protección de la información reservada pretende garantizar la seguridad nacional. En el caso en que el derecho a la información se contraponga a ésta, prevalecerá la seguridad del Estado.

Las razones del Estado no deben confundirse con razones políticas, económicas o sociales que sirvan de excusa gubernamental para no proporcionar información. La línea que divide a estas razones no es clara. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no establece con precisión que información se encuentra comprendida dentro del rubro de reservada. Deja en manos de la unidad administrativa la clasificación de la información. Pese a que ésta tenga que justificar la clasificación, finalmente, en la práctica es una facultad discrecional. Esto cuestiona la transparencia de la gestión estatal.

Delimitar qué información está comprendida bajo el rubro “reservada” evita la manipulación de la información por parte de las autoridades.

La Ley de Libertad de Información de Estados Unidos de América parte del principio de publicidad de los actos de gobierno. Establece la obligación de proporcionar información a los ciudadanos. Posteriormente plasma expresamente las excepciones a este principio. Enlista de manera específica, qué información está reservada y por tanto no puede ser difundida. La estructura de esta Ley deja claramente establecidos los casos en los que el ciudadano no podrá tener acceso a la información gubernamental.

A partir de lo manifestado en el presente trabajo, se formulan las siguientes:

CONCLUSIONES

1.- El derecho a la información faculta a toda persona para informar, es decir, para expresar y difundir alguna opinión, idea o conocimiento por cualquier medio; y para ser informado, o sea para recibir información de interés general, veraz y oportuna, para investigar y elegir o buscar los medios para allegarse tal información y, para conocer la información gubernamental.

2.- El derecho a la información es la facultad que tiene cualquier ciudadano de conocer la información que genere, almacene o reproduzca, reciba, procese o posea el Estado por cualquier medio; e implica a su vez, la obligación correlativa de éste de informar o hacer pública dicha información.

3.- En México, el derecho a la información nació como un atributo de los partidos políticos para informar a la población sobre sus programas, idearios y plataformas electorales mediante su acceso a la radio y a la televisión.

Posteriormente, se reconocen obligaciones al Estado derivadas del derecho a la información que tiene que ver con el respeto a la verdad, es decir, las autoridades deben proporcionar información veraz y objetiva so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales.

Otro avance reconocido incluso por la Suprema Corte es aceptar al derecho a la información como una garantía individual limitada por intereses nacionales y sociales.

4.- En nuestra opinión, la garantía constitucional que deriva en el derecho de acceso a la información gubernamental, se traduce, precisamente, en el derecho subjetivo público de pedir y de obtener información en poder de los entes públicos.

5.- En ese sentido habría que determinar si todos los supuestos de clasificación establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se relacionan con otras garantías y limitaciones establecidas por la Carta

Magna, a efecto de determinar si son o no constitucionales. Aún así resulta difícil determinar la definición y los alcances de dichas excepciones.

Si bien es cierto que de ciertos artículos constitucionales como el 6° primera parte, 7° primer párrafo, 8 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden inferirse las limitaciones genéricas que existen respecto del derecho de acceso a la información gubernamental, también lo es que de dichas disposiciones genéricas no se desprenden claramente las excepciones que en la práctica puede invocar una autoridad para negar el acceso a un documento, ni tampoco las causales de clasificación que ha establecido la Ley. Es decir consideramos que existen ciertas limitantes que se desprenden del texto constitucional, como por ejemplo, el respeto a la vida privada o el posible menoscabo a la seguridad nacional. Sin embargo, existen otras excepciones que nos parece que, a pesar de ser lógicas y necesarias para el buen funcionamiento del aparato estatal, constituyen interpretaciones extensivas de disposiciones constitucionales, como por ejemplo, los procesos deliberativos de servidores públicos.

En el caso de México, nos parece que las limitaciones no fueron establecidas en el texto constitucional porque el derecho, en un inicio, efectivamente iba encaminado a regular a los partidos políticos y a los medios de comunicación masiva, y probablemente no se consideró necesario establecer las limitaciones en el texto constitucional. Ahora, con la interpretación de dicha garantía constitucional también incluye el acceso a la información gubernamental, sería conveniente establecerlo de manera específica, determinando expresamente sus limitaciones.

En virtud de lo señalado anteriormente, consideramos que las excepciones que actualmente establece la Ley de Acceso a la Información no se derivan claramente del texto de la Carta Magna. Consideramos que las excepciones al derecho de acceso a la información debieran establecerse claramente en el texto constitucional ya que derivan de una garantía individual como lo es el derecho de acceso a la información, además que de no ser así, la interpretación por parte de la autoridad legislativa podría ser tan amplia o acotada como el momento político lo requiriera, y además, las excepciones respectivas adolecerían de vicios de inconstitucionalidad.

A la fecha, no tenemos conocimiento de que los órganos judiciales hayan abordado – ante un amparo interpuesto por un particular- el asunto que se ha analizado en el presente apartado, por lo que no se han pronunciado sobre la constitucionalidad de las excepciones al derecho de acceso a la información gubernamental contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Serán dichos órganos los que deberán ir moldeando –a falta de reforma constitucional- e interpretando la constitucionalidad de las excepciones al acceso a la información gubernamental, lo cual, en opinión nuestra, también es una forma posible y deseable de ir definiendo con mayor claridad el derecho de los gobernados en una sociedad democrática.

6.- La transparencia implica que los entes públicos deben publicar la información que generen o tienen bajo su custodia excepto la clasificada bajo el rubro de reservada o confidencial. Sin embargo, la mayoría incumplen con esta obligación, toda vez que en los respectivos sitios de internet no está disponible toda la información que están obligados a publicar.

7.- Un avance significativo de la Ley es definir a los partidos, asociaciones y agrupaciones políticas, por un lado, como sujetos obligados a la transparencia, en virtud de que los informes que presenten al Instituto Electoral del Distrito Federal deben hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo; y, por el otro, como sujetos facultados para acceder a la información en los términos establecidos en la Ley de la materia y en el Código Electoral.

8.- La importancia de las leyes de acceso consiste en que son pasos hacia la consolidación democrática. La democracia sirve para que los ciudadanos examinen las acciones de gobierno y las limiten mediante su participación en las decisiones políticas. El acceso a la información es requisito indispensable para que se genere el equilibrio entre la autoridad y el ciudadano.

9.- El libre acceso a la información pública favorece la desconcentración del poder en manos de organismos públicos, mejora la igualdad de oportunidades, reduce la discrecionalidad administrativa y política y crea una cultura de transparencia de actos

gubernamentales y una atmósfera de confianza en la administración pública. El derecho a la información permite que el ciudadano verifique si los gobernantes cumplen con sus promesas electorales. De esta manera, ratifica el voto a esa propuesta política si es que encontró congruencia y conformidad con las acciones gubernamentales, o bien, vota por otra propuesta política si el desempeño gubernamental no fue el esperado.

10.- La ausencia de participación ciudadana en la toma de decisiones se debe en gran parte a la falta de información y a la desconfianza que reina sobre las instituciones gubernamentales. La emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental puede interpretarse como reacción a esa desconfianza. La sociedad mexicana requiere de instituciones fiables.

El reto siguiente es regular la actividad de los medios informativos. Una válida preocupación social es qué se hará con la información, con su manejo, con su posible distorsión en manos de terceros o de particulares. Los medios de comunicación carecen de un marco jurídico que los responsabilice en su actividad informativa.

11.- La finalidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos por Ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.

12.- La información que generan, administran o está en posesión de los entes públicos del Distrito Federal se considera como un bien de dominio público, es decir, es inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeta a ningún gravamen o afectación de dominio, luego entonces las Dependencias, Entidades, Delegaciones y otros órganos desconcentrados, así como los particulares sólo podrán obtener sobre ella, cuando su naturaleza lo permita, el derecho de uso, aprovechamiento y explotación de la misma en las condiciones establecidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

13.- Para solicitar información pública no es necesario que la persona interesada justifique o demuestre las razones que tiene para pedir la información, lo cual se considera un acierto ya que se cumple con la finalidad de la Ley de la materia consistente en transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública, la cual los entes públicos están obligados a publicar y a poner a disposición. Cabe hacer hincapié que la Ley es muy clara en el sentido de que la información que las personas están facultadas a solicitar es la considerada como pública, y no la clasificada bajo el rubro de reservada o confidencial.

Por lo antes expuesto, se formulan las siguientes:

PROPUESTAS

PRIMERA.- Por seguridad jurídica se considera necesario adicionar el artículo 6 de la Carta Magna, a efecto de que se determinen las limitantes aplicables al derecho de acceso a la información gubernamental, toda vez que reviste el carácter de garantía individual. Dicho precepto quedaría como sigue:

Artículo 6...

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:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente **en los siguientes casos:**

I. Cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad pública nacional o del Distrito Federal;

II. Cuando su divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones reservadas;

III. Cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la recaudación de las contribuciones;

IV. Cuando la ley expresamente la considere como reservada;

V. Cuando se trate del secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

VI. Cuando se relacione con la propiedad intelectual, patentes o marcas en poder de los entes;

VII. Los expedientes, archivos y documentos que se obtengan producto de las actividades relativas a la prevención, que llevan a cabo las autoridades en materia de seguridad pública y procuración de justicia en el Distrito Federal y las averiguaciones previas en trámite.

VIII. Cuando se trate de expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, mientras la sentencia o resolución de fondo no haya causado ejecutoria. Una vez que dicha resolución cause estado los expedientes serán públicos, salvo la información reservada o confidencial que pudiera contener;

IX. Cuando se trate de procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa definitiva;

X. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto pueda influenciar un proceso de toma de decisiones que afecte el interés público y hasta que no sea adoptada la decisión definitiva. En todos los casos, se deberá documentar la decisión definitiva;

XI. La contenida en informes, consultas y toda clase de escritos relacionados con la definición de estrategias y medidas a tomar por los entes públicos en materia de controversias legales;

XII. La que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero o de los entes públicos;

XIII. La transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los supuestos de éste artículo, y

XIV. La relacionada con la seguridad de las instalaciones estratégicas de los Entes Públicos.

...

SEGUNDA.- Proponemos que las dependencias y entidades, en la atención a solicitudes de información, determinen claramente el supuesto de clasificación en que se encuentre la información solicitada, y en el caso de que la misma se ubique en algún supuesto del artículo 37 de la Ley de referencia, en razón de las materias que dicho artículo protege –seguridad nacional, la vida, el secreto comercial, entre otras, efectivamente acrediten el daño que pudiera causarse con la difusión de la información a los intereses jurídicos tutelados por dicho artículo.

TERCERA.- En relación con la causal de reserva establecida por el artículo 37 fracción I de la Ley, proponemos que en el futuro, la Ley que nos ocupa regule aspectos específicos, y no así que establezca la reserva de toda una materia o tema, ya que ello conlleva la reserva de la información sin el debido análisis de su naturaleza.

CUARTA.- Proponemos que los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por alguna ley, sean incluidos en el apartado de información confidencial que establece el artículo 38, por lo cual se adicionaría una quinta fracción a dicho artículo y quedaría como sigue:

Artículo 38. Se considera como información confidencial:

I...

II...

III...

IV...

V. Cuando se trate del secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

Lo anterior, toda vez que se trata de información de particulares que por regla general tiene relación con su patrimonio y vida privada, por lo que se protección debe ser indefinida, en virtud de no encontrarse relacionada con la rendición de cuentas de los órganos gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, M. John e Irma E. Sandoval. "Leyes de Acceso a la Información en el mundo", 3ª ed., México, IFAI, 2007.

Arteaga Nava, Elisur. "Tratado de derecho constitucional", Volumen 1, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2002.

Bohmann, Karin. "Medios de comunicación y sistemas informativos en México", s/e, México, Alianza Editorial, 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las garantías individuales", 32ª ed., México, Porrúa, 2000.

Carbonell, Miguel (Coordinador). "Derechos fundamentales y Estado". Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Num. 96, México, 2002.

Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell (coordinadores), Derecho a la información y derechos humanos, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales", s/e, México, UNAM, Porrúa, 2000.

Castro, Juventino V. "Garantías y Amparo", 10ª ed, México, Porrúa, 1998.

Fernández Areal, Manuel. "Introducción al derecho de la información", Barcelona, A. T. E., 1977.

Fix Zamudio, Héctor. "Metodología, docencia e investigación jurídicas", 5ª ed., México, Porrúa, 1996.

Guastini, Ricardo. "Estudios de teoría constitucional", 1ª ed., México, Fontarama-UNAM, 2001.

Junco Esteban, María Alicia. "Derecho a la Información. De la penumbra a la transparencia", 1ª ed., México, Porrúa, 2003.

López Ayllón (Coordinador), "Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

Manual de Autoformación sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. México. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. 2008.

Marin Pérez, Pascual. Manual de introducción a la ciencia del derecho. Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1959.

Pomed Sánchez, Luis Alberto. "El derecho de acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos", s/e, Madrid, M. A. P., 1989.

Rojas Caballero, Ariel Alberto. "Las garantías individuales en México", 2ª ed., México, Porrúa, 2003.

Sánchez Bringas, Enrique. "Derecho Constitucional", 8ª ed., México, Porrúa, 2003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "El derecho a la información", Serie de Debates Pleno, México, 2000.

Varios autores, Anuario de Derecho a la Comunicación, Argentina, Cátedra de Derecho a la Información, s. XXI, N 1, 2000.

----- "Marco teórico-metodológico de la Transparencia (IFAI)", s/e, México, 2002.

----- "Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: Resultados en 2001." México. Ed. M.A.Porrúa-CIDE. 2002.

----- "Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información", Primera Reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

Villanueva, Ernesto, LUNA Pla, Issa Coordinadores, El derecho de acceso a la información, visiones desde México y la experiencia comparada, México, UIA-Fundación Konrad, Adenauer, 2001.

----- "Derecho comparado de la información." 2ª. ed. México. Universidad Iberoamericana/Fundación Konrad Adenauer/Miguel Ángel Porrúa. 2002.

----- "Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica", 1ª ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003.

----- "Derecho Mexicano de la Información, Doctrina, legislación y jurisprudencia", s/e, México, Oxford University Press, 2001.

----- "Hacia un nuevo derecho de la información", s/e, México, Universidad Iberoamericana-Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

----- "Régimen Jurídico de las Libertades de Expresión e Información en México", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Villaverde Menendez, Ignacio. "Estado democrático e información, El derecho a ser informado y la constitución española de 1978", Oviedo, España, 1994.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Cabanellas, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", 14ª ed., Buenos Aires, Argentina, Heliasta SRL.

"Diccionario Jurídico", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México, Porrúa, 2007.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª ed., México, Porrúa, 2002.

Palomar de Miguel, Juan. "Diccionario para Juristas", 2ª ed., México, Porrúa, 2003.

REVISTAS JURÍDICAS

Ortega Ávila, Ana Laura. "Las garantías individuales y la legítima defensa en la norma constitucional", en Criminalia, México, año XL, números 5-12, mayo diciembre de 1974.

Citado en Castro, Juventino V. "El derecho a la información" año 3, número 3, México, Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, 1979.

HEMEROGRAFÍA

Villanueva, Ernesto. "Avances y resistencias del derecho a saber", El Universal, Lunes 7 de febrero de 2005.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Acceso a la Información Pública del estado de Sinaloa

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

SITIOS DE INTERNET

www.rae.es

www.bibliojurídica.org/libros/l/7/23

www.usembassy-méxico.gob

www.fifthglobalforum.fox.presidencia.gob.mx/ponencias/esp/anna

www.acnur.org/biblioteca

www.congreso.gob.gt/normativa/amparo

www.freedominfo.org/documents/guatemalalaw_decreto_57_2008

www.bcn.cl/ley-transparencia

www.ifai.org.mx

www.infodf.org.mx