UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

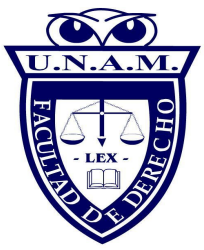
“EL SECRETO FISCAL EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL”

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

MARISOL VELÁZQUEZ COPADO.

ASESORA
DRA. MARGARITA PALOMINO GUERRERO

CIUDAD UNIVERSITARIA 2011



Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

DEDICATORIAS

PARA MIS HERMANOS CON TODO EL CARIÑO Y AMOR QUE SE MERECEN.

A LO LARGO DE NUESTRO CAMINAR SUELEN ACOMPAÑARNOS PERSONAS QUE TE BRINDAN SU APOYO Y COMPRENSIÓN; UNAS FISICAMENTE Y OTRAS VIVEN EN NUESTRO CORAZÓN POR SIEMPRE.

EL AMOR, LA PASIÓN Y LA PERSEVERANCIA
SON PIEZAS FUNDAMENTALES PARA CULMINAR NUESTRAS METAS.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre por su cariño y amor, quien ha sido un gran estimulo a lo largo de mi vida y que gracias a ella me ha enseñado que las cosas se obtiene a través del esfuerzo, la perseverancia y el amor.

En especial, por su apoyo y asesoramiento en el desarrollo de la tesis a la Dra. Margarita Palomino Guerrero. Excelente jurista y con una gran calidad humana.

Finalmente, al Licenciado Francisco Cruz Martínez por su apoyo y comprensión durante la carrera y la presente tesis.

INDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I
MARCO CONCEPTUAL

1.1 DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN…… 1
1.2 CONCEPTO DE DERECHO DE LA INFORMACIÓN…….. 2
1.3 CONCEPTO DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN…. 5
1.3.1 INFORMACIÓN RESERVADA…… 6
1.3.2 INFORMACIÓN CONFIDENCIAL…… 7
1.4 CONCEPTO DE TRANSPARENCIA……... 8
1.5 CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS…… 11
1.6 CONCEPTO DE DATOS PERSONALES……... 13
1.7 SECRETO FISCAL…… 15

CAPITULO II
MARCO HISTÓRICO

2.1 EN MÉXICO 1977-2010…….. 18
2.1.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL EN 1977……... 22
2.1.2 REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN…….. 24
2.2.2 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL…… 25
2.2 ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN…… 27
2.2.1 TRATADOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES…….. 36
2.2.2 CRITERIOS DE LA OMC Y OCD…… 47
2.3 AVANCES Y RETROCESOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN..... 51

CAPITULO III

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

3.1	NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN….	55
3.2	EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL……..	58
3.2.1	DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA INDIVIDUAL..	69
3.2.2	DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA SOCIAL……..	71
3.2.3	DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO INTERÉS DIFUSO…….	73
3.3	CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ART. 63 Y 69……..	75
3.4	LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ART. 7 FRAC.VI, IX, XIV Y XV, 22 FRAC.III, 24 FRACC I-XV Y; ART. 27…	85
3.5	LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE ART. 2, FRAC. I Y VII……..	94
3.6	EL DERECHO A LA INFORMACIÓN (LFTAIPG)……..	97

CAPITULO IV

LA FIGURA DE LA CANCELACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES V/S EL PERDÓN DE CRÉDITOS FISCALES

4.1	CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ARTÍCULO 146-A……..	103
4.1.1	LA CANCELACIÓN POR INCOSTEABLE……..	106
4.1.2	LA CANCELACIÓN POR INSOLVENCIA……..	109
4.2	ARTICULO 4-A Y 69-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN……..	111
4.2.1	FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA CONDONAR CRÉDITOS FISCALES……..	113
4.3	CANCELACIÓN Y PERDÓN, NATURALEZA JURÍDICA……..	115
4.4	EFECTOS JURÍDICOS–ECONÓMICOS DE LA CANCELACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES……..	118
4.4.1	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL……..	123

4.4.2 FUNDAMENTO LEGAL……. 125
4.5 PARALELISMOS Y DISCREPANCIAS DE LA CANCELACIÓN V/S CONDONACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES…….... 127
4.6 ACCESO A LA INFORMACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES……. 130
4.7 CRITERIOS Y LIMITACIONES PARA LA INFORMACIÓN……. 136
4.8 CANCELACIÓN O CONDONACIÓN SIMULADA……. 140

CONCLUSIONES..……...143
BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La presente tesis denominada *"El secreto fiscal en el acceso a la información gubernamental",* hace referencia a la secrecía de información regulada como información de reserva absoluta de conformidad con los artículos 63 y 69 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo, el porqué carecemos los gobernados de información gubernamental clara, precisa y fácil de entender, que bajo criterios de secreto fiscal la autoridad hacendaria actúa con opacidad al cancelar e incluso condonar créditos fiscales.

Es por ello que es indispensable para evitar la opacidad del Ejecutivo dar cumplimiento a lo que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para publicar los datos de los contribuyentes fundamentalmente de la cancelación de créditos, ya que es indispensable conocer esta información para lograr la transparencia y aplicación del principio de publicidad y tener una política fiscal equilibrada que evite así, abusos o distorsiones a esta figura.

Para comenzar este análisis, en el primer capítulo nos enfocamos al marco conceptual, como son: secreto, información pública, información reserva, información confidencial, datos personales, que nos permitirá entender el desarrollo de la presente tesis.

En el segundo capítulo, nos dedicamos a los antecedentes del derecho a la información a nivel nacional e internacional, con la finalidad de desentrañar los orígenes del derecho a la Información, así como los grupos sociales que intervinieron para la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A nivel internacional, estudiaremos la manera en cómo se ha desarrollado el derecho a la información en algunos organismos internacionales como son: la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como las posturas que han venido adoptado en materia fiscal. Además del análisis de algunos Tratados e instrumentos jurídicos que hacen alusión al derecho a la información y que han permitido consolidar y homologar lo establecido en el derecho mexicano a través del artículo 6o. constitucional.

En el tercer capítulo, nos enfocamos al marco legal que hace referencia al derecho a la información, tal es el caso del Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes y la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Lo anterior, con la finalidad de hacer un análisis que nos permitirá conocer las limitaciones y alcances de los distintos ordenamientos fiscales en materia de información.

En el cuarto capítulo, analizamos la problemática que ha desencadenado el tema de cancelación de créditos fiscales entre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y el Servicio de Administración Tributaria, referente a la publicidad de la información de los nombres de los beneficiados, monto y razones bajo las cuales la autoridad autorizó la cancelación de estos créditos.

Lo anterior, nos permite afirmar que efectivamente estamos inmersos en un proceso de opacidad en materia fiscal ante la falta de acceso a la información y bajo el criterio del secreto fiscal regulado en los artículos 63 y 69 del Código Fiscal se limita un derecho, ya que no podemos tener acceso a la información y por tanto, la autoridad violenta el principio de máxima publicidad que consagra el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

1.1 DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN

El vocablo información deviene del latín informatío, onis, que significa la acción y efecto de informar. El Diccionario de la Real Academia Española establece que información es:

> *"la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada"* [1]
>
> *"Conjunto de datos, noticias, informes, etc., sobre una materia determinada"* [2]

Sin embargo, es necesario hablar de información jurídica, la cual se conforma de las fuentes formales del derecho. A lo que, el autor Juan José Ríos Estavillo afirma:

> *"… la información jurídica es aquélla que emana de uno o varios órganos del Estado, bajo un procedimiento determinado también en la ley, que darán contenido a las relaciones sociales bajo los principios y valores del derecho como son el bien común, seguridad jurídica, principios generales del derecho, entre otros."* [3]

Así, la composición de un orden jurídico en un Estado de Derecho tendiente a un sistema jurídico determinado, la información jurídica se vuelve vinculante y obligatoria en el cumplimiento de sus mandatos, tanto para las autoridades como para los gobernados.

Al respeto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental define como información la contenida en documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

---

[1] Diccionario de la Lengua Española, *[*en línea*]*, Vigésima segunda edición, México, Real Academia Española, 2001, 27-06-2006, *[*citado 27-06-2010*]*, Española,http://buscon.rae.es/draeI/

[2] Diccionario Consultor Espasa, Novena edición, España, 1998, Pág. 199.

[3] RÍOS ESTAVILLO. Juan José. *Derecho a la Información en México*, Ed. Porrúa, México, 2005, Pág. 19.

Derivado de lo anterior, es importante definir qué es documento y la ley en comento, refiere:

> *"los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración, los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico."* [4]

De lo que se desprende que los sujetos obligados en el marco de esta ley son:

- El Poder Ejecutivo Federal.
- El Poder Legislativo Federal
- El Poder Judicial de la Federación
- Los Órganos Constitucionales Autónomos
- Los Tribunales Administrativos Federales
- Cualquier otro órgano federal.

Por todo lo referido, la postura de la autora es que la *información* es *el conjunto de datos, hechos y circunstancias, que sirven como instrumento para el individuo, la sociedad, el Estado y cualquier otro sujeto; con el fin de obtener conocimiento, crítica y replica del mismo.*

1.2 CONCEPTO DE DERECHO DE LA INFORMACIÓN

El maestro Ernesto Villanueva refiere una rama clásica de la ciencia jurídica. La cual define de la siguiente manera:

> *"…como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, lato sensu, las relaciones y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio".* [5]

[4] ZAMORA ETCHARREN. Rodrigo. *Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal*, Ed. Porrúa, México, 2003. Pág. 10.
[5] VILLANUEVA. Ernesto. *Derecho de la Información*, Ed. Porrúa, México, 2006. Pág. 10.

Cabe enfatizar, que otros autores manejan el término *"derecho a la información"*; el autor Jorge Carpizo hace mención que es una garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada. Lo anterior, se manifiesta en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, donde nace la garantía fundamental del derecho a la información.

Sin embargo, de lo anterior se desprende:

- El derecho a atraerse información: consiste en la facultad de acceso a los archivos, registros y documentos públicos; así como la decisión de que se lee, se escucha o se contempla.
- El derecho a informar: implica la libertad de expresión y de imprenta; sin olvidar la constitución de sociedades y empresas informativas.
- El derecho a ser informado: involucra la facultad de recibir información veraz, oportuna, completa y universal.

Aunado a lo anterior, la doctrina establece:

> *El derecho a la información es la libertad de expresión que amplía su ámbito para perfeccionarse, para definir facultades que realmente la hagan efectiva, para incorporar aspectos de la evolución científica y cultural de nuestros días y que son indispensables tener en cuenta para fortalecer, pero fundamentalmente para garantizar a la sociedad información veraz y oportuna como elemento indispensable del Estado democrático y plural.* [6]

Por tanto, el derecho de la información se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan 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 información.

[6] CARPIZO. Jorge. *Nuevos estudios Constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa, México, 2000. Pág. 402-403.

En tanto, el jurista Luis Escobar de la Serna retoma el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos para indicar que:

> *"todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión".*[7]

Es necesario hacer hincapié, que no es que la doctrina maneje dos conceptos, sino que el derecho de la información es más amplio y hace referencia a una rama del derecho público, mientras que el derecho a la información es el objeto de estudio del primero.

Para aclarar ambas connotaciones, el maestro Ariel Alberto Rojas Caballero señala que una aproximación gramatical al concepto de derecho a la información gira en torno a la prerrogativa o facultad de enterarse, de dar noticia, de informarse.

Como podemos darnos cuenta, la forma de conceptualizar entre un autor y otro no varía mucho, ya que todos coinciden en que es una facultad consiste en informar y ser informado.

No obstante, el maestro Ignacio Burgoa asevera:

> *"el Estado, al garantizar el derecho a la información; debe de asegurar el derecho de todo gobernado a ser enterado de cualquier cosa o a ser instruido o educado."* [8]

Por lo que podemos afirmar, que *el derecho de la información es una rama del derecho público cuyo conjunto de normas jurídicas se encargan de estudiar la garantía de libertad de información que se plasma en distintos medios, con la finalidad de informar y ser informado ante la interacción del receptor y el emisor de la información como instrumento de conocimiento que genera como objeto de estudio el derecho a la información.*

---

[7] ESCOBAR DE LA SERNA. Luis. *Principios del Derecho de la Información*. Ed. Dykinson, España, 2000. Pág. 31.
[8] ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. *Garantías individuales en México*. Ed. Porrúa, México, 2002. Pág. 621.

1.3. CONCEPTO DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información pública consiste en:

> *"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 ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática"* [9]

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública forma parte del derecho a la información que es más amplio. Y este derecho se forma por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar los registros y datos públicos o en su defecto en posesión de los órganos del Estado, pero siempre dentro del marco jurídico que establece la ley.

Sin embargo, el derecho que nos ocupa si bien es cierto que implica un acceso automático, incondicional e ilimitado a los registros del sector público, también tiene ciertas limitaciones que se traducen en restricciones.

El autor Eduardo Romero la clasifica en dos apartados:

- Información pública de libre acceso:
  Ésta se ocupa de hacer del conocimiento público la información generada por los actores del gobierno que a su vez, establecen las reglas para acceder a dicha información.

- Información gubernamental de acceso restringido:
  Que no permite el acceso a los particulares a la información en manos del Estado, que se debe a causas como: la necesidad de salvaguardar información que pueda poner en riesgo la seguridad nacional, la estabilidad económica o política, por citar algunos ejemplos. Otra de las causas son las encaminadas a proteger el interés legítimo de terceros, entre ellos tenemos: la propiedad intelectual, el secreto profesional, comercial, así como la información que contiene algún procedimiento

[9] NAVA GÓMEZ, Salvador, Issa Luna Pla. y Ernesto Villanueva. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Ed. Porrúa, México, 2006. Pág. 13.

judicial y finalmente, la que protege los procesos decisorios al interior del gobierno, es decir, información que forma parte de la etapa de un acto administrativo y que el conocimiento del mismo, provocaría un perjuicio para el actuar del Estado.

Una vez referido lo anterior, sostenemos que *el derecho de acceso* a la información *es una prerrogativa que nos brinda la Constitución y que el Estado debe garantizar para que los ciudadanos tengan conocimiento del actuar de las autoridades públicas y entidades, así como de la información que estos mismos poseen, con la finalidad de lograr una transparencia entre las instituciones y generar una correcta rendición de cuentas.*

1.3.1 INFORMACIÓN RESERVADA

El Diccionario de la Real Academia señala el término reserva como cauteloso, reacio en manifestar en su interior, así como comedio, discreto, circunspecto.
Por lo que se desprende, que la información reservada es aquella en poder del Estado con un carácter discrecional en cuanto a su divulgación y su libre acceso.

En ese contexto, la doctrina indica que:

> *"La información reservada es aquella que representa un límite natural al derecho de acceso a la información, y como tal, representa la excepción a la norma. Para garantizar el principio de apertura es necesario que la normatividad se extienda, pero no de manera exacerbada, hacia la delimitación de las causales de reserva de la información claras y precisas (sic)."* [10]

En otros términos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en el artículo 3, fracción VI, que la información reservada es la que se encuentra temporalmente sujeta a las excepciones que prevén los artículo 13 y 14 de la ley en comento.

[10] NAVA GÓMEZ, Salvador, Issa Luna Pla. y Ernesto Villanueva, Ob. Cit. Pág. 65.

A grandes rasgos, ambos artículos hacen hincapié a la clasificación de la información, por lo que citan que es información reservada la que comprometa la seguridad nacional, la que genere un menoscabo en las negociaciones o en su defecto las relaciones internacionales, la estabilidad financiera, así como la que ponga en riesgo la vida de cualquier persona y la que cause perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes.

Del mismo modo, el artículo 14 de la multicitada ley, expresa como reservada los secretos en todas sus modalidades: comerciales, fiscales, bancarios, entre otros; las averiguaciones previa, los expedientes judiciales, procedimientos administrativos, los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no haya una decisión definitiva; así como las opiniones o recomendaciones que forman parte de un proceso deliberatorio de los servidores públicos.

Por consiguiente, *la información reservada es el conjunto de datos y expedientes en posesión del Estado por tiempo limitado, según lo establece la ley, con la finalidad de salvaguardar la seguridad nacional, la estabilidad económica o política del país. Por lo que, en tanto no haya transcurrido el periodo de reservada y una vez finalizado este, dicha información será dada a conocer, debido a que la información gubernamental es un bien público que goza del principio de publicidad.*

1.3. 2 INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el artículo 18 establece como información confidencial la relativa a:

- La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados.
- Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Sin embargo, no se considera como confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público. Por otra parte, los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en el capítulo III, en la disposición trigésima segunda, indica que la información tendrá el carácter de confidencial en los siguientes casos: origen étnico o racial, características físicas, morales, emocionales; vida afectiva, familiar, domicilio particular, número telefónico particular, patrimonio, ideología, opinión política, creencia o convicción religiosa o filosófica, estado de salud física y mental, preferencia sexual y; otras análogas que afecten su intimidad, como la información genética.

Es importante señalar, que los lineamientos en comento manifiestan que los datos personales serán confidenciales independientemente que se hayan obtenido de su titular de manera directa o por otro medio.

En esencia, la información confidencial está protegida por el bien jurídico de la privacidad para que una persona no pueda ser perturbada o afectada social o moralmente con su divulgación.

Por nuestra parte, la *información confidencial es aquella que derivada de su naturaleza, se omite su divulgación para proteger la integridad física y moral de las personas. Por lo que, queda al resguardo de particulares, dependencias y entidades federativas, con la finalidad de salvaguardar el bien jurídico tutelado de la privacidad, lo cual no impide que entre éstas se brinden e intercambien información, o en su defecto la proporcionen al titular*.

1.4 CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

Para comenzar este análisis, es conveniente enfatizar de manera general el concepto de transparencia, con la finalidad de entender con posterioridad la transparencia fiscal. Derivado de lo anterior, es importante establecer las posturas de algunos autores que nos permitirán esclarecer más sobre este

concepto. Así como, lo que determina nuestro marco normativo que en este caso nos ocuparemos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, reglamento del artículo 6º Constitucional. Finalmente, se realizarán algunos comentarios para determinar las discrepancias o semejanzas, lo cual nos llevará a la construcción de un concepto propio con ciertos matices de lo que se expondrá a continuación:

DICCIONARIO	**DOCTRINA**	**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**	**COMENTARIOS**
La definición de transparencia o trasparencia, de acuerdo con Guillermo Cabanellas es: *"Percepción de los propósitos o intenciones ajenas, aun sin declararlas el interesado; ya que por sus actos, por sus expresiones descuidos o torpes o por sus antecedentes."* [11]	*"La transparencia significa que las relaciones 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…no significa solamente exponer cifras, datos, referencias y cuadros, sino que la misma apunta principalmente a la información precisa y clara para la toma de decisiones y posterior rendición de cuentas."*[13]	El conjunto de disposiciones y personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo con su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones.	Como nos podemos dar cuenta derivado de este análisis, los conceptos que convergen son discrepantes. Por un lado el diccionario lo define como un sistema de técnicas tributarias, cuyo punto central es el impuesto sobre la renta y la doble tributación; en tanto que otros, lo definen como percepciones de propósitos o intenciones ajenas, sin abundar más en el tema.

[11] CABANELLAS Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III, T-Z, Vigésima edición, ED. Heliasta, Argentina, 1981, Pág. 171.
[13] NAVA GÓMEZ, Salvador, Issa Luna Pla. y Ernesto Villanueva, Ob. Cit. Pág. 20

DICCIONARIO	DOCTRINA		COMENTARIOS
El Diccionario de Finanzas indica que la transparencia fiscal es: *"Sistema de técnicas tributarias que se aplica para tributar la doble imposición que resulta de gravar los beneficios que reporten las sociedades a sus socios, mediante el impuesto sobre sociedades, y la renta de las personas físicas perceptoras de tales beneficiarios, que se integran como un elemento más de sus respectivas rentas."* [12]	En tanto que otros autores opinan que: *"La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tienen como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado."* [14]		Mientras, la doctrina lo define como: **.** La relación de toda decisión gubernamental que apunta a una información precisa y clara. **.** Actividad pública cuyo objetivo es el escrutinio de Estado. No obstante, la ley establece un conjunto de disposiciones y actos a cargo de los sujetos obligados para dar conocer información pública.

Así podemos concluir que, *la transparencia es el instrumento por medio del cual el ciudadano ejerce su derecho de acceso a la información, con la finalidad de dar conocer las gestiones de la administración pública y obtener una correcta rendición de cuentas. A su vez, disminuir la opacidad, la corrupción, la ineficiencia y discrecionalidad de las autoridades.*

[12] GRECO, O. *Diccionario de Finanzas*, Valletas Ediciones, Argentina, 2004, Pág.323.
[14] NAVARRO RODRIGUEZ. Fidela. *Democracia y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México*, FUNDAp, México, 2004, Pág.25

1.5 CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El diccionario de lengua española define la palabra rendir como dar u ofrecer una cosa inmaterial o someterla al dominio o influencia de algo.
La noción moderna de rendición de cuentas tiene su origen en el vocablo inglés accontability, que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo.

Sin embargo, la connotación tradicional era eminentemente fiscalizadora, porque consistía en el informe contable que debían de presentar los administradores de una empresa o dueños de la misma.

El autor Andreas Schedler considera como rendición de cuentas la obligación que tienen todas las autoridades que toman decisiones y manejan recursos públicos de dar cuentas de lo que hacen, justificar públicamente sus actos y acciones, y asumir las consecuencias de sus actos como funcionarios públicos.

Autores como Alberto Hernández Baqueiro y Alejandro Monsiváis indican que los objetivos de la rendición de cuentas son:

- Para que aquel o aquellos que ejerzan una función pública, tomen decisiones de carácter público que afecten la colectividad, así como aquel o aquellos que ejerzan recursos públicos y expliquen el porqué de sus actos.
- Para que sean sancionados los funcionarios públicos, de tal manera que asuman las consecuencias de sus actos de acuerdo a lo previsto en la ley.
- Para ser sabedores de las decisiones que asuman los responsables de asumir un cargo público.

En tanto, otros autores señalan que:

> *"La rendición de cuentas es otro mecanismo, que se refiere a la vigilancia entre poderes del Estado y con el control del gobierno. Es la obligación de todo funcionario público informar a sus gobernados de los logros de su gestión y está estrechamente relacionado con la*

transparencia, ya que se publicita todo acto del gobierno y se mide su eficacia…" [15]

No obstante, los autores Salvador Nava, Issa Luna y Ernesto Villanueva afirman que la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Unos de los objetivos de la ley multicitada, en el artículo cuarto, facción IV, es favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.

Evidentemente, hablar de rendición de cuentas implica diversas interrogantes tales como: qué se hace, para qué se hace, quién lo hace, dónde lo hace, qué resultados o fallas genera. Lo anterior, es un derecho del ciudadano para lograr una correcta transparencia en la rendición de cuentas.

Por lo tanto, *la rendición de cuentas es un acto a través del cual las autoridades tienen la obligación de dar información de su gestión, con la finalidad de tener conocimiento del mismo. De manera, que los órganos competentes reestructuren el inadecuado funcionamiento y puedan establecer las medidas adecuadas que permitan un buen manejo y administración de los recursos del Estado, de conformidad con lo que establecen los artículos 74 y 79 de la Constitución, que determina que la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados se encargará de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales. Lo cual, nos lleva a una correcta transparencia sobre la gestión de los recursos públicos.*

[15] Ibídem. Pág. 26.

1.6 CONCEPTO DE DATOS PERSONALES.

El Diccionario de la Real Academia Española define como:

- Dato: Antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho. Otra connotación es establecerlo como un documento, testimonio, fundamento.
- Personal: Que pertenece a la vida privada.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hace referencia a un sistema de datos personales, los cuales define como el conjunto de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado. Por lo que, los datos personales es el hecho o información concreta que pertenece a la vida privada y que llega al conocimiento de las cosas.

En tanto, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares hace alusión, en el artículo 3º, como datos personales "cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable". Asimismo, establece como datos personales sensibles "aquellos que afecten a la esfera más intima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve a un riesgo grave para éste".

En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como: origen racial o étnico, estado de salud presente y futura; información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales; afiliación sindical, opiniones políticas y preferencia sexual.

Sin embargo, el Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al trámite automatizado de datos de carácter personal[16] suscrito en 1981, es el

[16] El Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al trámite automatizado de datos de carácter personal, suscrito el 28 de enero de 1981; por los miembros del Consejo de Europa. Estados partes: ratificado por Alemania, España y Noruega; aprobado por Francia.

primer instrumento vinculatorio de carácter internacional en materia de protección de datos y es el resultado de la decisión del Consejo de Europa, ante el avance electrónico de información y la aparición de las primeras bases de datos usadas por las grandes empresas y los gobiernos estatales, de otorgarle un marco legal con principios y normas concretas para prevenir la recolección y el tratamiento ilegal de los datos personales.

Los principios contenidos en dicho instrumento tienden a que los datos personales deben de recolectarse y tratarse con fines legítimos y no para otros propósitos distintos, que no deben de conservarse más de lo necesario de acuerdo con el fin para el cual fueron recolectados. Además, prevé que deberá garantizarse la confidencialidad de los datos sensibles y reconoce el derecho de los individuos para tener acceso y en su caso solicitar la corrección de datos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 16, señala que toda persona tiene derecho a la protección de 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 pública o para proteger los derechos de terceros.[17] De este modo, establece como facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.

En suma, tenemos que *los datos personales son el conjunto de actos y hechos que dan lugar a información, cuyas características van encaminadas al origen, creencias, información genética, ya sea en posesión de particulares o instituciones gubernamentales que debido a la calidad de la misma, ésta debe ser tratada como reservada o confidencial*.

[17] Adición mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de Junio de 2009.

1.7 SECRETO FISCAL

El Diccionario para la Enseñanza de la Lengua Española define como secreto lo que está oculto, que no se conoce, que no se dice que está reservado.
Algunos autores, manejan el término secreto oficial como:

> *"…la información que los poderes del Estado sustraen del conocimiento público por un determinado periodo de tiempo, para salvaguardar ciertos bienes jurídicos, tales como: la privacidad, intimidad y honor de las personas; la prevención, persecución y castigo de los actos ilícitos (\|incluidos los delito) el funcionamiento y la toma de decisiones de los órganos de la administración pública; la seguridad, la defensa, relaciones exteriores e intereses económicos…del Estado."* [18]

Por tanto, la doctrina sostiene que:
Las amplias facultades de discrecionalidad no pueden seguir nulificando la obligación oficial de garantizar el acceso a la información pública. No obstante, las democracias contemporáneas contemplan una serie de controles sobre la información resguarda en secreto que busca verificar que se ajuste a los parámetros de las legislaciones que los permiten.

Cabe hacer hincapié, que el Código Fiscal de la Federación no establece una definición sobre secreto fiscal, sino únicamente una serie de supuestos en los cuales se configura en materia fiscal, bancaria, penal y electoral.

Derivado del análisis del artículo 63 del código en mención, se desprende que los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, o que consten en expedientes, documentos o base de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la SHCP y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales.

[18] VILLANUEVA. Ernesto. *Derecho de la Información*, Ecuador, 2003. Pág. 413.

Lo cual, implica el intercambio de información, pero simplemente entre autoridades fiscales, ya que al establecerse entre otra autoridad u organismo se fijan determinadas pautas, es decir, que sea descentralizado y sobretodo competente en materia fiscal, lo que deja a un lado a cualquier otro organismo, ya sea autónomo como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Asimismo, se hace mención al plazo que se le otorga al contribuyente en caso de exhibir un documento o expediente cuando está en posesión de alguna autoridad fiscal para que manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.

Lo anterior, refleja el secreto de información fiscal, si bien es cierto que determinadas facultades de comprobación resguardan información personal, esta debe de darse a conocer a otras autoridades cuando existan irregularidades en cuanto a la situación fiscal del contribuyente y pueda ser seguida en otra instancia o en su defecto órganos autónomos puedan requerir información a las autoridades fiscales.

Por otra parte, el artículo 69 expresa que el Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes:

- Nombre
- Domicilio
- Actividad
- Ingreso total
- Utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades
- Contribuciones acreditables o pagadas

Todo lo anterior, mediante acuerdo de intercambio recíproco de información, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, podrá intercambiarse con autoridades fiscales de países extranjeros, la cual se guardará en secreto, siempre y cuando se pacte para efectos fiscales.

Sin embargo, el secreto fiscal no es limitativo, ya que en la parte final del artículo 69 del Código Fiscal Federal, establece que ciertos datos de los contribuyentes podrán ser dados a conocer, mediante acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público. Lo que implica, que es facultad del Ejecutivo Federal que dicho secreto fiscal pase a ser del conocimiento de todos y no como distintas autoridades difieren y se escudan bajo criterios de secreto fiscal para negar información al ciudadano, así como otras instituciones gubernamentales.

Como nos podemos darnos cuenta, el secreto fiscal es un escudo que usan las autoridades para no divulgar información que es pública y como tal, debe ser del conocimiento ciudadano, puesto que es un derecho que consagra la Constitución. Ya que el Código Fiscal Federal, manifiesta por un lado en el articulo 63, lo referente a hechos y datos que contienen una vez realizadas las facultades de comprobación e información que le permite a la SHCP para motivar sus resoluciones, mientras que; el artículo 69 es más general ya que nos enmarca la reserva de información, por lo que enfatiza diversas materias como la fiscal o electoral. Finalmente, deja a potestad del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la facultad de divulgar mediante acuerdo determinada información.

En suma, *el secreto fiscal es la opacidad que permite resguardar información en manos de las autoridades, obstruyendo la transparencia y la rendición de cuentas. Lo que implica, una limitación para el derecho a la información que recae en manos del Estado y que se ve trastocado bajo esta figura. No obstante, que las leyes fiscales no mencionan que se entiende por ello, manifiesta una serie de pautas para resguardar información del contribuyente, bajo criterios de reserva y confidencial.*

CAPITULO II
MARCO HISTÓRICO

2.1 EN MÉXICO 1977-2010

El artículo 6o. de la Constitución tuvo el mismo texto por el constituyente de 1917, por 70 años cuya letra era la siguiente:

> *Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoquen un delito, o perturbe el orden público.*

De manera que, en 1977 se incluyó el derecho a la información en la parte final del texto constitucional, en el que se establece que este derecho será garantizado por el Estado.

Cabe destacar, que esta reforma incorpora el derecho a la información, además de los partidos políticos; ya que tuvo tintes políticos-electorales, es decir, que los partidos políticos pudieran tener acceso y apertura a los medios de comunicación.

Asimismo, este derecho del individuo con la adición al contenido original del artículo 6º quedó equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informado, para evitar que haya manipulación.

Por lo tanto, la Constitución de 1977 estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se exprese libremente, salvo que, en el ejercicio de ese derecho se ataque la moral, a los derechos de terceros, provoque un delito o en su defecto perturbe el orden público.

En tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que:

> *"el derecho a la información solo está limitado a constituir una garantía electoral, que obliga al Estado Mexicano a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a las agrupaciones, a través de los medios de comunicación."* [19]

Posteriormente, el Máximo Tribunal, sostiene que:

> *"el derecho de la información estrechamente vinculado con el derecho de conocer la verdad, exige a las autoridades se abstenga de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena en incurrir en violaciones grave de garantías individuales en términos de lo establecido en el artículo 97 Constitucional."* [20]

En 2001, la Suprema Corte amplió la comprensión de ese derecho, por lo que se entendió como una garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como el respeto a los intereses a los derechos de terceros.

Finalmente, el derecho a la información no es un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social o colectiva. Sobre este particular, la Corte manifestó lo siguiente:

> *"El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6to. De la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones, 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…"* [21]

[19] Véase, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Segunda Sala, tomo X, Agosto 1994, Pág. 44.
[20] Véase, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo III, Junio 1996,tesis LXXXIXX/96.,Pág. 513.
[21] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril 2000, Tesis P.XLVIII/2000. Pág. 72.

En 2002, la sociedad civil elaboró un proyecto de ley, ya que a partir del trabajo que realizó el grupo Oaxaca que se destacó por ser un grupo de académicos, políticos e intelectuales que lanzaron y promovieron la elaboración y aprobación de la ley de acceso federal mexicana.

En ese periodo de alternativa política y de necesaria democratización se hacía evidente la necesidad de contar con una ley dentro del marco del derecho de la información, un derecho fundamental y constitucional que no se había reglamentado.

En 2002, el desarrollo y aprobación de una ley de acceso a la información pública gubernamental dentro del marco del derecho a la información, enfatizó este derecho como una garantía individual, un derecho superior y fundamental, que es garantizado por el Estado.

Posteriormente, en 2006 la iniciativa de reforma al artículo 16 Constitucional, consistió en la privacidad como una garantía constitucional, aprobada el 18 de abril de 2006.

En 2007, la iniciativa de reforma al artículo 73 Constitucional en materia de datos personales, aprobada el 27 de marzo de 2007 por la Cámara de Diputados, en donde se otorga facultad federal para legislar en materia de datos personales en posesión de particulares.

Actualmente contamos con una serie de disposiciones al respecto:

- Ley Federal de Datos Personales en posesión de los particulares
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.

- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos.
- Lineamiento de Protección de Datos Personales.
- Recomendaciones sobre medidas de seguridad aplicables a los sistemas de datos personales.

No obstante, en 2010 se presentó una iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados de dicha ley, en la cual se propone:

- Obligaciones de transparencia específica.
- Publicar en los sitios de interés público, sin necesidad de solicitud.
- Se adiciona concepto "indicadores de gestión" y la obligación de publicar estadísticas.
- Sanción a las autoridades que afirman la inexistencia de información, ya que lo anterior genera opacidad en el derecho a la información.
- Se incorpora la prueba de daño.
- Se adiciona prueba de interés público ante un recurso de revisión
- Reubicación de causales y clasificación.

Por lo que podemos concluir que:

> *"El derecho de la información en sentido amplio abarca un conjunto de elementos que rebasan la idea acotada en su versión estricta o también denominada derecho de acceso a la información público, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejerzan el gasto público o cumplan funciones de*

autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática." [22]

Como nos dimos cuenta, el derecho a la información adquirió gran relevancia desde el momento en que empezó a ser garantizado por el Estado por mandato Constitucional, consecuentemente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento y los lineamientos que se mencionaron con antelación; son la regulación de este derecho que se convirtió en una garantía individual y en un derecho fundamental.

2.1.1 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL EN 1977

El 6 de octubre de 1977, cuyo mandato correspondió a cargo del ex presidente José López Portillo, quien sometió a cargo del Constituyente Permanente la iniciativa de reforma diversos artículos de nuestra Carta Magna, en el cual se propuso la reforma por adición al artículo 6o., con motivo de incluir que el derecho a la información fuera garantizado por el Estado.

De un análisis derivado de la exposición de motivos, se desprende que la reforma va encaminada a dar acceso a los Partidos Políticos a los medios de comunicación, es decir, se desprenden tintes políticos, así como fines electorales.

Derivado de la exposición de motivos podemos destacar lo siguiente:

"También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programa, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer prerrogativas de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y televisión, sin restringir los periodos electorales.
Esta prerrogativa de los partidos políticos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva el derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6º, que será básico para

[22] VILLANUEVA. Ernesto. *Derecho de la Información*, Ob. Cit. Pág. 168.

el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad…" [23]

De lo transcrito, se desprende que el Derecho a la Información se refiere a la potestad de los partidos políticos de acceder a los medios de comunicación, con el propósito de presentar sus principios, tesis y programas.

La exposición de motivos define que los partidos políticos son entidades fundamentales en la acción ideológica y política, se añade demás; que el derecho de difundir sus ideas en los medios de comunicación se traducirá en un respeto por el pluralismo ideológico, en una plenitud de libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Sin duda, podemos identificar por lo referido la difusión de las políticas de los partidos políticos y el acceso a los mismos en los medios de comunicación. Por lo que el derecho a la información se concibió en un principio como una garantía electoral de los partidos políticos a fin de difundir su ideología y programas en los medios de comunicación para considerarlo como una garantía social y posteriormente, como una garantía individual.

Finalmente, el 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna adquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de la información será garantizado por el Estado.

La última parte se añadió, pero no se establece que se entiende por derecho a la información y más aún, no se señalan los mecanismos por los cuales el Estado cumplirá dicho cometido.

[23] CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones"*, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1994. Pág. 372.

2.1.2 REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es pertinente precisar que durante el periodo de transición del presidente Vicente Fox Quezada, se consideró dentro de su agenda el tema relativo del acceso a la información gubernamental. Posteriormente, se formó un grupo de trabajo intersecretarial con el propósito de realizar una investigación y derivado de ello, hacer un análisis sobre derecho comparado sobre la materia.

En esencia, el eje central de este cometido fue el llamado grupo Oaxaca, el cual surge en mayo de 2001, una vez concluido el Seminario Nacional "El Derecho a la Información y Reforma Democrática". Este grupo se caracterizó por ser una coalición de la sociedad civil, quienes presentaron un proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información que fue apoyado por los miembros de la Cámara de Diputados con excepción del Partido Acción Nacional.

Sumado a lo anterior, también se incluía en dicho proyecto la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública; con el objetivo de impulsar la formulación y aprobación de una ley, que se convirtió en un instrumento mediático para el posicionamiento del grupo en el espacio público y gestionar un problema que durante años había estado latente.

En el Grupo Oaxaca se involucraron ciudadanos, estudiantes, periodistas, académicos, etc. Fue entonces que este grupo posicionó la necesidad de tener una ley de acceso a la información pública gubernamental y gestionó lo concerniente tanto en el espacio público como en el político, hasta conseguir que la oposición al gobierno panista de la Cámara de Diputados apoyara su propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, una propuesta que alcanzó el rango de iniciativa y cuyos contenidos casi completos

fueron negociados con el Gobierno y plasmados en la finalmente aprobada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Una vez expuesto lo anterior, nos percatamos que México ha avanzado en cuanto al acceso a la información pública gubernamental, pese a que la ley en mención es de reciente creación los avances son significativos en materia de transparencia y rendición de cuentas; ejes que permiten configurar un Estado de Derecho y una verdadera Democracia.

Ya que, los ciudadanos son garantes de ejercer su derecho consagrado en la Constitución sobre la información que está en posesión de la Entidad Federal, los Poderes de la Unión y los Órganos Constitucionales Autónomos; ya que el derecho al acceso a la información es el medio por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a la información.

2.2.2 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

En un periodo de alternancia política y de necesaria democratización se hacia evidente la necesidad de contar con una ley de este tipo en el marco del derecho a la información, un derecho fundamental y constitucional que durante veinte años no se había reglamentado.

Pero fue hasta el 10 de junio de 2002, cuando el presidente Vicente Fox firma el decreto aprobado por el Congreso de la Unión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2002.

Por lo que el 12 de junio de ese mismo año, entró en vigor la ley en comento, la cual levantó grandes expectativas entre las que podemos citar el combate a la cultura burocrática del secreto, la corrupción y el autoritarismo, así como la

consolidación del cambio democrático y la eficiencia en la gestión pública, entre otras.

Un año después, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento de la ley citada, se puede ejercer por parte de los ciudadanos el derecho de acceso a la información en posesión de la administración pública federal.

Asimismo, en el año de 2005 y 2007, tuvo reformas importantes pero fue hasta el año 2010 que se presentó una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la finalidad de proponer obligaciones de transparencia específica en los sitios de interés, hacer pública cierta información sin la necesidad de solicitud, incorporación de la prueba de daño, reubicación de causales y reclasificación, prueba de interés público ante un recurso de revisión.

También se prevé que por ley las dependencias o entidades deben de contar con la información solicitada; se puede ordenar la elaboración del documento, siempre y cuando resulte materialmente posible y contribuya a la rendición de cuentas, así como tener procedimientos más ágiles para que los ciudadanos puedan acceder a la información; entre otras.

A grandes rasgos, podemos decir que contamos con una ley reglamentaria que necesita que se apruebe la iniciativa de reforma de 2010, ya que dicha reforma propone la existencia de obligaciones de transparencia especifica, publicar información en sitios de interés público sin que el ciudadano tenga que presentar solicitud, se adicionan conceptos de indicadores de gestión y la obligación de publicar estadísticas, se incorpora la prueba de daño, entre otras; lo cual, permitiría integrar una disposición clara y de vanguardia.

La finalidad es contar con un sistema normativo eficiente que cumpla con el principio de máxima publicidad y logre una transparencia en las gestiones que realice el gobierno y que permita obtener una correcta rendición de cuentas.

Por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública se convirtió en México en un referente internacional, debido a que sirvió como modelo para los países de Latinoamérica, por lo siguiente:

- Por su diseño interinstitucional
- Por el contenido normativo el cual consiste en su marco jurídico federal (La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y leyes sobre el derecho de acceso a la información pública de las entidades federativas).

Concluimos que México es un referente importante para otros países de Latinoamérica que necesitan una ley de transparencia, debido a que cuenta con los estándares mínimos para salvaguardar el derecho de acceso a la información, si bien es cierto, nuestra ley es de reciente creación, las reformas que ha tenido, así como las iniciativas que se han presentado son para tener una ley más completa. Ya que, la finalidad es que la transparencia y el deber de publicidad de Estado se logre y esto solo se conseguirá mediante leyes que cumplan con los principios máximos y sobre todo se lleve a cabo la aplicabilidad de la norma de manera que asegure el fin del Estado, que es garantizar el derecho a la información.

2.2 ANTECEDENTES INTERNACIONALES DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Los antecedentes del derecho a la información datan a finales del siglo XVIII al fragmentarse la tradición de todos los sistemas jurídicos tradicionales y al determinar que todos los hombres tienen igualdad de derechos anteriores a las constituciones estatales, entre las que podemos citar la libertad de expresión y de imprenta.

Un primer precedente es la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas aprobada en Suecia en 1766. La cual, había sido una institución con bases humanistas cuyos roles consistían en vigilar al

gobierno y sus funcionarios, además de exhibir sus incompetencias, sus ineptitudes burocráticas y sus prácticas de corrupción.

Sin embargo, la Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776), serviría de antecedente y modelo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

No obstante, la libertad de expresión adquirió el rango de garantía individual con el estallido de la Revolución Francesa, que trajo consigo la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789).

> *"Antes de ellos la expresión de las ideas no era tanto una libertad como un fenómeno fáctico, pues podía ejercerse siempre que no molestara al poder público. En efecto, cuando la manifestación de las ideas no era del grado de las autoridades, procedía la aplicación de medidas represivas para silenciar a quienes lo expresaran."* [24]

Lo anterior denota como antes de dicha Declaración la represión y coerción que ejercían las autoridades era con la finalidad de no difundir las actuaciones de la autoridad que no se ejercían de acuerdo con la ley, es por eso las medidas represivas en contra de quien realizaba algún tipo de manifestación.

> *"Dice la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 11 que: "La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más precisos del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir o imprimir libremente, debe responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley."* [25]

Al referirse al abuso de esta libertad, este artículo prohíbe toda inquisición judicial o administrativa, es decir, la formación de criterios previos de un prejuicio, ya que se impide que se acuse y se juzgue a la vez. Por lo que únicamente, se averiguará a través de un proceso judicial o administrativo cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

---

[24] SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Las Garantías de Libertad.* Segunda Reimpresión, México, 2004. Pág. 102.
[25] POLO BERNAL Efraín. *Breviario de Garantías Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 1993. Pág. 88.

Por otra parte, podemos citar algunas referencias que dejaron precedentes en relación al tema de derecho a la información como la Declaración de los Derechos del Hombre hecha en los Países Bajos en 1795, en la que se dispone que cada uno tiene el derecho de requerir de cada funcionario público una explicación y justificación de sus actos, lo que se traduce en la rendición de cuentas. Lo anterior, encaminado a la transparencia y el acceso a la información.

Otro precedente, es el Código Político y de Organización Municipal, en Colombia en 1888, el cual permitía a los individuos pedir documentos y archivos en poder de agencias gubernamentales, con excepción de las prohibidas en la ley.

Así como, Finlandia que estuvo controlado por Suecia bajo la ley de 1766 y en 1919, una vez que se convirtió en una república independiente, incluye el derecho a la libertad de información.

Sin embargo, hasta 1947 en un informe de la Comisión de la UNESCO, se manifiesta que todos los hombres tienen derecho a la información más completa y más exacta procedente de todas las fuentes importantes, con el fin de que puedan desempeñar el papel que les corresponde en la sociedad humana. Además, añade que el derecho a vivir encuentra su manifestación más completa en la vida del pensamiento y en los diferentes modos de expresión.

Pero fue en 1948, cuando las Naciones Unidas proclaman la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que reconocen en su artículo 19 el derecho a la información como un derecho humano. Cabe enfatizar, que es un documento político y no un instrumento jurídico internacional.

> *"Lo que aporta está declaración y a diferencia del resto es que, entre otras cuestiones, el contenido esencial del derecho a la información queda definido por las facultades de investigación, recepción y difusión* (*un derecho que tiene por titular a la persona humana y no solo a los periodistas y empresas de información), que la información cumple una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones*

jurídico-informativas a calificar cada acto informativo como algo debido al público." [26]

Se celebró en Ginebra desde el 23 de marzo al 21 de abril de 1948, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la libertad de información. Esta conferencia preparó tres proyectos de convención, pero únicamente se aprobaron dos. No obstante, era necesario la aprobación de los tres para firma y ratificación de todos los países miembros.

Los documentos principalmente se refieren a:

1° Obtención y transmisión de información.

2° Derecho de rectificación.

3° Libertad de información.

Por lo que se puede desprender que:

> *"En ello se reconoce el derecho de saber y el derecho de buscar libremente la verdad, como inalienable y fundamental para todo hombre y se proclama el derecho de buscar, recibir y difundir información; se declara que los gobiernos deben amparar la libre circulación de informaciones para que el público conozca los hechos y pueda formarse una opinión sobre los acontecimientos, y señala que los medios de información deben estar al servicio del pueblo, sin que intereses públicos o privados puedan impedir la existencia de diversas fuentes de información o privar al individuo de su libre acceso a ellas."* [27]

Sin embargo, existieron dificultades para la aceptación general del texto de una convención obligatoria que rigiera la libertad de información, por lo que se buscó otra alternativa, es así como el Consejo Económico y Social en 1959, en el 27° periodo de sesiones, se consideró que lo que permitiría un avance sería una declaración de las Naciones Unidas sobre la libertad de información.

Sin embargo, el 21 de abril de 1960 en el 29° periodo de sesiones, el Consejo aprobó un proyecto de declaraciones sobre la libertad de información y al respecto no se presentó pronunciamiento alguno.

---

[26] NAVARRO RODRIGUEZ. Fidela. Ob. Cit. Pág. 27

[27] NOVOA MONREAL, Eduardo. *Derecho a la vida privada y la libertad de información,* Segunda edición, Siglo XIX, México, 1981, Pág. 147.

En 1976, la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación, que se realizó en San José de Costa Rica bajo auspicios de la UNESCO, en la cual se contó con la participación de 21 países en la que se incluye México, en este debate internacional sobre la información y la comunicación; se reconoció la existencia de sectores de la población con un aislamiento informativo grave.

Posteriormente, la UNESCO en la Conferencia XXI, adoptó el informe que se presentó por la Comisión Internacional de Estudios sobre Problemas de la Comunicación, presidida por Sean Mcbrige, con el consenso de 153 países.

Éste incluía la pluralidad en las fuentes informativas, la libertad de prensa e información, la supresión de los efectos negativos de ciertos monopolios públicos y privados; lo más importante entre otras cosas, fue que se estableció una primera versión del concepto de información.

Sin embargo, la resolución fue criticada por Gran Bretaña, Estados Unidos y Dinamarca, ya que otros puntos generales del informe suponía el enfrentamiento entre los países occidentalistas y capitalistas y; los países en vías de desarrollo.

> *"…Los primeros se oponían a todo lo que pudiese limitar o restringir la doctrina del "libre flujo" y el "libre acceso" informativo, expresión cultural laissez-faire y el libre mercado, mientras que los segundos pretendían un equilibrio informativo basado en el intercambio consensual y en la difusión de contenidos relevantes, objetivos y responsables. Finalmente, el documento fue consensuado y aprobado por los países monopolistas trasnacionales, aunque sus criticas se reforzaron en 1981 con el apoyo de cuatro agencias informativas* (VAP, AFP, Reuters y UPI) *y 50 agrupaciones de dueños de periódicos, que se manifestaron a favor de un libre flujo de información a nivel internacional sin restricciones y controles."* [28]

Lo anterior, repercutió en las discusiones que se daban a nivel interno en México, referente al derecho a la información. Por lo que en abril de 1982, México firma en Guayana la Declaración de Principios sobre el Derecho a la Información que se llevó a cabo en IV Asamblea General de la Acción de Sistemas Informativos Nacionales, en la que se recomendó a que cada uno de

[28] NAVARRO RODRIGUEZ. Fidela. Ob. Cit. Pág. 29.

los países miembros buscaran los mecanismos idóneos para que el derecho a la información traspasará las barreras sociales y se concediera voz a toda la población.

Finalmente, un precedente que tuvo grandes implicaciones en materia internacional en los ochenta, fueron las reformas impulsadas por Gorbachov en Rusia, debido a que introdujo dos vocablos que tuvieron una gran relevancia: perestroika que significa "reestructuración" y glasnot que hace énfasis a la "transparencia". Es decir, que para alcanzar la perestroika, el mecanismo que utilizó este líder fue la glasnot, ya que se consideró una forma efectiva de control público de las actividades de todos los cuerpos gubernamentales.

> *"…antes de Gorbachov y su sacudida, en el mundo solo había 14 países con una ley de transparencia y acceso a la información o algo similar. A partir de la irrupción de Gorbachov, se vino una enorme oleada que cubrió, en un lapso de apenas 15 años, a 54 países dotándolos de una legislación glasnot. Hoy existen, al menos, 68 países "transparentes"…La política de Gorbachov, no sólo ayudó a derrumbar el muro alemán, sino que echó por la borda varios mitos en cuanto a la necesidad de la secrecía estatal."* [29]

En el siguiente cuadro, referimos 68 de los países que de manera cronológica han incorporado en su legislación una ley de transparencia que ha permitido evitar la secrecía por parte del Estado a través de este tipo de normas.

[29] TRINIDAD ZALDÍVAR. Ángel. *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. Ed. Porrúa. México, 2006. Pág.29.

PAÍSES QUE HAN INCORPORADO A SU LEGISLACIÓN UNA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

	AÑO	PAIS
1	1766	Suecia
2	1951	Finlandia
3	1964	Dinamarca
4	1966	EUA
5	1970	Noruega
6	1978	Francia
7		Países Bajos
8	1982	Australia
9		Nueva Zelanda
10	1983	Canadá
11	1985	Colombia
12	1986	Grecia
13	1987	Austria
14		Filipinas
15	1990	Italia
16	1992	Hungría
17		España
18		Ucrania
19	1993	Portugal
20	1994	Bélgica
21		Belice
22	1995	Hong Kong

	AÑO	PAIS
23	1996	Corea del Sur
24		Islandia
25		Lituania
26	1997	Uzbekistán
27		Tailandia
28	1998	Irlanda
29		Israel
30		Letonia
31	1999	Liectenstein
32		Georgia
33		Albania
34		Japón
35		Trinidad y Tobago
36		Rep. Checa
37	2000	Boznia Herzegovina
38		Bulgaria
39		Eslovaquia
40		Moldavia
41		Reino Unido
42		Sudáfrica
43		Estonia
44	2001	Rumania
45		Polonia

	AÑO	PAIS
46	2002	Jamaica
47		México
48		Paquistán
49		Panamá
50		Tayikistán
51		Perú
52		Zimbawe
53	2003	Armenia
54		Croacia
55		Eslovenia
56		India
57		Kosovo
58		Turquía
59	2004	Ecuador
60		Serbia
61		Rep. Dominicana
62	2005	Suiza
63		Angola
64		Antigua y Bermuda
65		Uganda
66		Alemania
67		Montenegro
68	2006	Macedonia

El anterior cuadro, denota como en países europeos se han incorporado de manera rápida leyes de transparencia y acceso a la información y posteriormente en Asia y con mayor escasez en África. Mientras, que en Latinoamérica su regulación ha sido lenta, lo cual puede determinarse por motivos de educación, niveles de desarrollo económicos y políticos de los países involucrados.

Por otra parte, los países latinoamericanos se autodeterminan democráticamente y tienen incluido este derecho en sus constituciones como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela. A diferencia de Norteamérica y Europa, en Latinoamérica es un tema que se incluye poco a poco en la agenda política y cuyo desarrollo es clave si se quiere obtener una consolidación en la democracia, no obstante; que la existencia de leyes de acceso a la información pública no es suficiente pero sin embargo, son un instrumento adicional para consolidar las democracias emergentes.

Lo anterior, se debe a que la regulación a la información y el acceso a la información pública solo se reducen a iniciativas y proyectos en países latinoamericanos. Sólo Panamá, Perú, Ecuador, Costa Rica, Canadá, EUA, República Dominicana, El Salvador y México tienen una ley sobre la materia.

> *"Los obstáculos para la elaboración y reglamentación de las leyes de acceso a la información en América Latina son variados. En primer lugar, los gobiernos evitan el tema porque no les interesa publicar informaciones que cuestionen un estado de por sí poco democrático; aunque los titulares del derecho a la información son todas las personas en lo particular, los medios de comunicación, en el ejercicio de su profesión, podrán sacar provecho y poner en entredicho el supuesto buen funcionamiento de las instituciones públicas, gestionadas con sesgos autoritarios, secretista y corrupto. En segundo lugar, la implementación de este tipo de ley es costosa e implica otras tan necesarias como la de archivos y la Habeas Date."* [30]

Por otra parte, existen países que han elevado este derecho a nivel constitucional, mientras que otros solo lo reglamentan en normas secundarias.

[30] NAVARRO RODRIGUEZ. Fidela.Ob. Cit. Pág. 47.

Por lo que constitucionalmente, el panorama es el que a continuación se menciona:

> *"Argentina ha introducido en el artículo 43 el derecho a la autodeterminación informativa, que significa el derecho que tiene el gobernado para saber qué tipo de información tiene el Estado sobre él mismo, habilitándole para corregir los datos erróneos. En Brasil el artículo 5, fracción XXXIII de la Constitución, establece de forma taxativa el derecho de acceso a la información…El mismo derecho se encuentra también garantizado por la Constitución de Colombia (artículo 74), Costa Rica (artículo 30), Guatemala (artículo 30), México (artículo 6), Paraguay (artículo 28…) y República Dominicana (artículo 10)."* [31]

Algunos países han reglamentado el ejercicio del derecho a la información y de esta manera encontramos la siguiente legislación:

- La Ley de Libertad de información de 1966 de los Estados Unidos de América.
- La Ley de Información Pública de Texas, Estados Unidos de América.
- La decisión del Consejo de la Comunidad Económica Europea del 20 de diciembre de 1993 para acceso a la información. Es un instrumento jurídico de la Unión Europea que engloba los principios generales de todas las naciones miembros.
- El Real Decreto 208/1996 del 9 de febrero, por el cual se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano en España.
- La Ley de Acceso a la Información de Buenos Aires, Argentina y;
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú. Lo cual resulta contrastante, debido a que el Estado restringe el derecho a la información y limita la libertad de prensa; ya que el Ejecutivo es quien determina el secreto de Estado.

[31] CONCHA CANTÚ Hugo A, Sergio López –Ayllón, Lucy Tacher Epelstein. Ob. Cit. 206.

Lo anterior denota, que en materia de derecho a la información internacional aún falta mucho por discutir, por elaborar leyes que regulen este importante tema en los países donde no cuentan con una ley al respecto.

La finalidad es evitar la secrecía y para eso se necesita una regulación normativa eficaz en su contenido como en su aplicabilidad; lo que permitiría generar en los ciudadanos certeza jurídica de las instituciones, entidades y entes políticos. La transparencia es una herramienta que permite consolidar un estado de Derecho.

2.2.1 TRATADOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES

Entre los Tratados suscritos por México en materia de derecho a la información se encuentran los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el siguiente cuadro, se especifica algunos Tratados y documentos internacionales que ha suscrito México en materia de derecho a la información, así mismo, se incluye un extracto de los artículos que hacen énfasis a este derecho; además de otras convenciones que México no ha suscrito, pero han sido un marco referente a nivel internacional.

Dado la importancia de este tema, es conveniente analizar cada uno de ellos dado que México ha retomado algunas bases para conceptualizar el derecho a la información e incorporarlo al ámbito Constitucional posteriormente.

Por lo que a continuación, daremos paso al siguiente cuadro que establece lo siguiente:

TRATADOS Y DOCUMENTOS SUSCRITOS POR MÉXICO.			OTROS
Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 19)	**Convención Americana sobre Derechos Humanos" o Pacto de San José de Costa Rica" de 1969 (Artículo 13)**	**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19)**	**Convención Europea de los Derechos del Hombre y el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Artículo 10)**
Todo individuo tiene derecho: • Libertad de opinión • Expresión • No ser molestado a causa de sus opiniones • Investigar y recibir informaciones y opiniones y el difundirlas.	Establece que: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión: a) Libertad de buscar b) Recibir y difundir información: oral, escrita, impresa o artística. Lo cual, no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, fijadas por la ley. Para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación. b) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral.	Indica: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.	Señala: Toda persona tiene el derecho a la libertad de expresión. La cual, comprende: ▪ La libertad de opinión ▪ La libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas. Sin injerencia por parte de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras.

Una vez expuesto lo anterior, comenzaremos a desglosar cada uno de los tratados e instrumentos jurídicos referidos.

Del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se desprende que en la totalidad de su contenido se engloba el derecho a la información, en las que se enumeran tres facultades como son:

- Investigar
- Recibir
- Difundir

Así que, el derecho a la investigación la doctrina lo define de la siguiente manera:

> *"El derecho a la investigación es sentido amplio debe entenderse como la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público, de acceder directamente a las fuentes de las informaciones y de las opiniones y de obtener éstas sin limitación general alguno. La regla general supone entonces la excepción que, excluida ya la intimidad y la vida privada como fuentes de información sin trascendencia pública, queda reducida a los problemas de la seguridad de las diferentes comunidades en que la información se desarrolla, incluso la comunidad internacional."* [32]

Por lo que, el sujeto del derecho a la información puede asumir una actitud activa que consiste en investigar y difundir o por el contrario una actitud pasiva de recibir cuyo sujeto receptor de la información será este último.

Asimismo, los autores Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva han sostenido que el derecho a la información es una garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y ser informado, con base al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

[32]ROMERO COLOMBA. Aurelia María. *Derecho a la Información y libertad de expresión.* Ed. Bosch, España, 1984. Pág. 55.

De la definición anterior se desprende:

- El derecho a atraerse información: Que incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos.
- El derecho a informar: Que comprende las libertades de expresión y de imprenta.
- El derecho a ser informado: Que engloba una serie de facultades como la de recibir información objetiva, oportuna, completa y universal.

Dado la naturaleza de las siguientes convenciones para una mejor comprensión y entendimiento, se abordará en el siguiente cuadro el texto original y un comentario al respecto.

TEXTO	**COMENTARIO**
La **"Convención Americana sobre Derechos Humanos" o Pacto de San José de Costa Rica de 1969**, en el artículo 13. Establece lo referente a la libertad de pensamiento y de expresión. Cabe enfatizar que este artículo refiere: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección y gusto.	Como nos podemos percatar, nos establece en qué consiste el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, así como las formas en que puede radicar está libertad. Además, al enfatizar por cualquier otro procedimiento, nos brinda un panorama amplio, por lo que no nos limita a realizarlo por algún medio en particular.

TEXTO	COMENTARIO
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas…	Como podemos observar, este derecho tiene ciertas limitaciones, encaminadas concretamente para asegurar los derechos de terceros y la seguridad nacional.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.	En este apartado nos establece ciertas modalidades por las cuales no se puede restringir el derecho de expresión cuya finalidad sea impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.	Como nos podemos dar cuenta, este artículo es amplio al proteger lo que se exhibe a través de los espectáculos públicos en el que se vela por la moral del grupo vulnerable de la sociedad.

TEXTO	COMENTARIO
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión u origen nacional.	Finalmente, establece la prohibición de propaganda en favor de la guerra, así como alguna incitación a la violencia. Por lo que a grandes rasgos, hace hincapié a las limitaciones y prohibiciones a este derecho.
Por su parte, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en el artículo 19 establece: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar	En resumen, principia con establecer que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones, lo cual indica que siempre prevalece el respeto a los derechos de terceros. Cabe destacar, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; definen el derecho de libertad de expresión y sus restricciones de la misma manera.

TEXTO	COMENTARIO
expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.	
Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en su artículo 10 de la libertad de expresión establece: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión, a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad	Este Convenio nos manifiesta que la libertad de expresión comprende: a) Libertad de opinión. b) La libertad de recibir informaciones o ideas. c) Libertad de comunicar informaciones o ideas. En la cual, no debe de haber injerencias de autoridades públicas y sin consideración de fronteras, es decir, que se puede la libre manifestación de las ideas, sin que la autoridad puede intervenir salvo, las restricciones y sanciones previstas en la ley que constituyan medidas necesarias para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud, de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos.

TEXTO	COMENTARIO
nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.	Por otra parte, también refiere que los Estados podrán someter a un régimen de autorización previa: Empresas de redifusión Cinematografía Televisión. Esto denota mayor control por parte del Estado, debido a que el ejercicio de ésta libertad trae aparejado deberes y responsabilidades, las cuales traen consigo: formalidades, condiciones, restricciones y sanciones que prevé la ley. Lo que indica que es un derecho que tiene ciertas limitaciones que permiten salvaguardar el estado de Derecho, por lo que hace hincapié a lo que está permitido y lo que se debe de prevalecer durante el ejercicio de este. Un dato importante, que podemos rescatar a diferencia de las anteriores Convenciones, es que nos habla de la información confidencial; ya que nos señala una serie de prevenciones para impedir su divulgación, así como nos engloba el poder garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Una vez referidas las anteriores convenciones y convenios, abordaremos algunos documentos internacionales sobre el derecho a la información, cuyos instrumentos jurídicos no son vinculantes para todos los países, salvo para los países de la región que correspondan, entre las que destacan:

- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- Carta Democrática Interamericana.
- La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información.

Empezaremos por la Carta Africana de Derechos Humanos y los Pueblos, también conocida como "Carta Banjul" cuyo instrumento internacional es proteger los derechos humanos y las libertades básicas en el continente africano. El cual consagra el derecho a la información en el artículo 9 que establece:

1. Que todo individuo tiene derecho a recibir información.

2. Todo individuo tendrá derecho a expresar y difundir sus opiniones, siempre que respeta la ley.

Mientras que Carta Democrática Interamericana de 2001 es más completa en su contenido, ya que en su artículo 4°, establece que: "son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituidas y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia." [33]

[33] Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana,* [en línea], [citado 15-12-2010], http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf**.**

De lo anterior, podemos desprender que para la OEA, es indispensable para el ejercicio de una democracia:

- Transparencia de las actividades gubernamentales
- La probidad
- La responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública
- El respeto por los derechos sociales
- La libertad de expresión y de prensa.

Como podemos ver, hay una distinción entre el acceso a la información y la libertad de expresión. Ya que al referirse al término de transparencia como el instrumento o herramienta para conocer la forma en que actúa el gobierno es necesario para que se lleve a cabo correctamente ir de la mano de la probidad y la responsabilidad, principios éticos de la administración pública para lograr una gestión eficaz.

Asimismo, salvaguarda el respeto de los derechos sociales, los cuales se caracterizan por la protección a los grupos y clases más desprotegidos frente al Estado. Y finaliza con la libertad de expresión y de prensa como una prerrogativa de libre manifestación de ideas, pero enfocadas no sólo a dar a conocer información política, sino de toda índole a través de la prensa.

A grandes rasgos, todo lo anterior nos permite consolidar una verdadera democracia entre los estados americanos a través de ejes esenciales como son: el acceso a la información pública gubernamental y la libertad de expresión.

La OEA en la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información” aprobada en 2010 y avalada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos establece los estándares mínimos para implementar leyes de acceso a la información en todo el continente americano.

La OEA reconoce el derecho a la información gubernamental como un derecho humano fundamental del hombre y una condición esencial para todas las sociedades democráticas. Esta ley establece la más amplia aplicación posible

del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública.[34] Debido a que ésta se basa en un principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un régimen de excepciones previstas en la ley.

Un dato importante y trascendente es que la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública reafirma lo siguiente:

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- La Declaración sobre Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- El fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes vs. Chile. Su importancia radicó en reconocer formalmente el derecho de acceso a la información como parte de la libertad de expresión.
- Los Principios sobre el derecho de acceso a la información del Comité Jurídico Interamericano.
- Las Recomendaciones de Acceso a la Información, elaboradas por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA, en coordinación con los órganos, agencias y entidades del sistema interamericano, la sociedad civil, los Expertos de los Estados Miembros y el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente.
- Los informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Declaración de Atlanta y el Plan de Acción de las Américas para el Avance del Derecho de Acceso a la Información.

Como podemos apreciar, este instrumento jurídico es de vital importancia ya que engloba una serie de convenciones y documentos internacionales que permite que sea una ley completa, ya que en su contenido encontramos las medidas para promover la apertura, así como el mecanismo de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas, las excepciones a

[34] Cfr. Artículo 2 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

la divulgación, además del mecanismo de defensa para salvaguardar este derecho que en este caso es la Apelación.

A grandes rasgos, podemos encontrar algunos similitudes entre cada uno de los tratados y documentos internacionales; en el que se manifiesta el derecho a la información como una prerrogativa referente a la libertad de pensamiento y expresión, en la que el sujeto tiene la libertad de buscar, recibir, y difundir la información sin límite ni fronteras. Mientras que el artículo 10 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos plantea un derecho similar, consistente en recibir e impartir información.

2.2.2 CRITERIOS DE LA OMC Y OCDE

El 14 de diciembre de 2006, con carácter provisional el Consejo General estableció un mecanismo de transparencia para todos los acuerdos comerciales regionales.

Por lo que los miembros que participen en nuevas negociaciones cuyo fin sea un acuerdo comercial regional, deberán informar de las negociaciones a la Secretaría de la OMC, dicha información comprende: nombre oficial, alcance, fecha de firma, calendario en que se haya podido prever su entrada en vigor o aplicación provisional, contactos o direcciones de sitios Web y cualquier información de carácter no reservado.

También, los cambios que se susciten en un Acuerdo Comercial Regional, tales como el funcionamiento deberán de notificarse a la OMC. Incluso se debe notificar un resumen de los cambios que se efectúen, cualquier texto, lista, anexo o protocolo en uno de los idiomas oficiales de la OMC, todo ello aunado a los compromisos de liberación previstos en el Acuerdo Comercial Regional.

Respecto, los criterios que adopta la OMC en materia de transparencia como una herramienta del derecho a la información que se regula entre los países miembros de un Acuerdo Comercial Regional, implica todo un procedimiento

en el que debe de proporcionar la información en materia de comercio a la OMC.

Una vez analizado lo que acontece alrededor de la OMC, en cuanto al tema de derecho a la información, ahora daremos paso a la OCDE, enfocado en un inicio al Acuerdo sobre el Intercambio de Información en Materia Tributaria, elaborado por el Grupo de Trabajo del Foro Global de la OCDE sobre el Intercambio Efectivo de Información, el cual ha tenido un gran impacto en materia fiscal, ya que surge a raíz de los trabajos desarrollados por la OCDE sobre prácticas fiscales perniciosas.

El objetivo de este convenio es que las partes contratantes presten asistencia mediante el intercambio de información que sea de interés para la administración y la aplicación para su derecho interno relativa a los impuestos.

Cabe señalar, que este acuerdo contiene dos modelos, es decir una versión multilateral y otra bilateral, los cuales comprenden los siguientes impuestos:

- Impuesto sobre la renta o sobre los beneficios.
- Impuestos sobre el patrimonio.
- Impuestos sobre el patrimonio neto.
- Impuestos sobre sucesiones o donaciones.

Incluso, comprende la información relativa a la determinación, liquidación y recaudación de dichos impuestos. Además, el cobro y ejecución de reclamaciones tributarias, investigaciones y enjuiciamientos en materia tributaria; todo ello tiene como objetivo promover la cooperación internacional en materia tributaria mediante el intercambio de información. Este acuerdo que fue lanzado en abril de 2002, no es un instrumento vinculante.

Dentro de las “Directrices de la OCDE sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales”, que datan del 23 de septiembre de 1980, contemplan los datos personales del sector público o privado que debido a su

naturaleza o al contexto en que se usan representan un peligro para la privacidad y la libertad de garantías.

Hoy en día ante el desarrollo de tecnologías e infraestructura de información y comunicaciones se ha contribuido a un gran avance de la sociedad. Por lo que la OCDE, ha implementado estás directrices para asegurar el respeto a la privacidad y protección de datos en línea.

Un dato interesante que establecen estas directrices es que los países miembros deberán evitar la elaboración de leyes, políticas y prácticas destinadas a proteger la privacidad y las libertades individuales que pudieran crear obstáculos al flujo transfronterizo de datos personales.[35]

Lo que permite que el flujo de información no tenga alguna traba más que las excepciones que establezca cada país en su legislación interior. Por lo que un país miembro podrá imponer restricciones a determinada categoría de datos personales que su legislación nacional señale con carácter de privacidad y que para el país receptor debido a la naturaleza de la información no sea equiparable.

Cabe señalar, que las Directrices de la OCDE dentro de su contenido indican que deben considerarse como normas mínimas capaces de ser complementadas con medidas adicionales para la protección de la privacidad y las libertades individuales.

Por último, los países miembros tienen que establecer procedimientos que faciliten el intercambio de información con relación a las directrices de la OCDE, así como la cooperación sobre cuestiones procesales y de investigación. Finalmente, la OCDE brinda las bases para que se cumpla el propósito de flujo de información mediante el intercambio de la misma.

[35] Directrices de la OCDE sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales *[*en línea*]*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *[*citado 25-01-2011*]*, http://translate.google.com/translate?hl=es&langpair=en|es&u=http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html.

Por lo que estas directrices pretenden que los países adopten ciertos principios, con el fin de conseguir la aceptación sobre criterios mínimos de protección de la intimidad y libertades individuales con respecto a los datos personales, así como eliminar los motivos que podrían inducirlos a restringir la circulación transfronteriza de los datos personales por causa de los posibles riesgos asociados a esta circulación.

Otro dato importante, es lo que acontece a nivel internacional referente a la protección de datos personales que en definitiva forman parte de este flujo de información en que:

> *"Desde hace varias décadas los países económicamente más desarrollados (los países de la Unión Europea y los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE) han promulgado leyes para proteger la privacidad en relación a los datos personales. Estas leyes tienen los siguientes objetivos:*
> *1.Prevenir y eliminar violaciones a las garantías individuales con respecto a la privacidad, tales como el almacenamiento y tratamiento ilegal o incorrecto de datos personales o la transmisión no autorizada de dichos datos; y*
> *2. Evitar que estas regulaciones dificulten el flujo de información necesaria para el eficiente funcionamiento de los mercados y para el adecuado desarrollo de la economía."* [36]

Las legislaciones de estos países han conciliado permitir que los datos personales relevantes para las actividades económicas tengan un valor en el mercado y han fomentado su protección por parte de los tenedores de los mismos. Esto ha incrementado la confianza de los particulares en el buen uso de los datos, lo que permite la conformación de mejores bases de datos.

A través de esta base de datos confiables se permite un mayor flujo de información en materia económica y con ello se evita el cohecho de las transacciones comerciales internacionales. Es por ello que otro de los aportes que se le suma a la OCDE, es la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales cuya finalidad es terminar con la corrupción que se da dentro de la administración pública, es por ello que se han generado leyes de transparencia

[36] CONCHA CANTÚ. Hugo A, Sergio López-Ayllón, Lucy Tacher Epelstein, Ob Cit. Pág. 244.

y algunos convenios internacionales. Debido a que la transparencia internacional, también constituye un instrumento del derecho a la información para evitar la corrupción y el cohecho.

2.3 AVANCES Y RETROCESOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Una vez analizado los antecedentes y los cambios que se presentaron a lo largo de la historia tanto nivel nacional como internacional, podemos darnos cuenta si en realidad lo que ha sucedido son avances o retrocesos en el derecho a la información o si hemos estado sumergidos en una disyuntiva que delimita o genera apertura, lo que no nos ha permitido trascender en esta materia por lo es conveniente entrar al estudio de ésta incógnita.

El derecho a la información tuvo un gran avance en 1977, al establecerse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que este derecho esta garantizado por el Estado, obviamente ésta reforma tuvo tintes políticos-electorales. Pero la disyuntiva se enmarca a partir de que el legislador omite establecer los lineamientos que seguirá para cumplir y fortalecer esta tarea.

Fueron dos décadas en donde este derecho no contaba con una ley reglamentaria federal, por que se tiene como precedente únicamente la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, ya más tarde; se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entró en vigor el 12 de junio de 2002.

Otro de los avances, fue la creación de leyes en todas las entidades federativas y órganos especializados sobre el derecho de acceso a la información pública gubernamental sólo en algunas entidades.

En materia internacional, el derecho a la información se encuentra regulado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Europea de los Derechos del Hombre, el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades

Fundamentales, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y; Carta Democrática Interamericana de la OEA

En este sentido, la OCDE ha establecido convenios con la finalidad de evitar la corrupción y el cohecho en la administración pública, mediante el uso de herramientas como la transparencia, lo que nos permite afirmar que el derecho a la información es una garantía que debe salvaguardar el Estado, ya sea entre Estado-ciudadano o entre los mismos Estados en el intercambio de información.

Así, las constituciones de algunos países consagran el derecho de información, pero en esencia a lo que hacen referencia es al derecho de libertad de expresión y el derecho de acceder a la información pública que se encuentra en poder de la Administración.

Destaca el que hemos identificado que las legislaciones varían, ya sea en cuanto a los requisitos para obtener información, así como el propósito y destino de la información requerida.

Otra, la forma de acceder a los archivos, plazos y costos se han homogenizado en las legislaciones. Cabe referir, que en la mayoría de las naciones el acceso a la información se hace mediante la entrega de copias de la información que solicitan o en su defecto se permite el acceso físico a los archivos con el fin de que se realice la consulta personal.

En la actualidad, contamos con grandes avances en la tecnología, por lo que gracias a herramientas como el internet este proceso se facilita y de esta forma se tiene acceso a los datos que ponen a disposición las dependencias y entidades.

En esencia, los avances a nivel nacional sobre el derecho a la información permiten que el Estado vele por este derecho y lo más importante que se genere una correcta rendición de cuentas a través de la transparencia; lo que

permite que los ciudadanos conozcan el actuar de las autoridades, dependencias y entidades federativas.

Mientras que a nivel internacional, si bien es cierto que este derecho se enfatiza en la libertad de pensamiento y expresión, el cual se compone de las facultades de buscar, recibir y difundir información; el panorama es más amplio al establecerse en tratados y documentos internacionales que lo regulan. Por otra parte, organismos de este nivel reglamentan el derecho de la información con fines comerciales, políticos, sociales, entre otras.

En esencia, el derecho a la información es una prerrogativa que se encuentra establecida en distintas constituciones en algunos países del mundo, mientras que otros sólo cuentan con una norma secundaria que lo regule y aunado a ello los tratados y documentos que tienen gran relevancia a nivel internacional.

La importancia de este derecho, sin duda es el estar informado sobre lo que acontece en la administración pública, pero en otras ocasiones depende del organismo de que se trate y de sus fines ya que son diferentes, cabe señalar que en cuanto al resguardo de información la finalidad es proteger al gobernado y en el ámbito comercial se busca evitar la corrupción y el cohecho y además, facilitar las operaciones comerciales por ejemplo. Importa en gran medida el que se cuente con un vehículo emisor como es la transparencia, esto sin duda, para salvaguardar el derecho de la información pública y privada y sobretodo en este caso concreto proteger el patrimonio de ambas partes.

Asimismo, el derecho a la información en el Derecho Internacional ha adquirido gran relevancia, tan es así que no es suficiente con los instrumentos internacionales que contamos, ya que conforme transcurre el tiempo, las circunstancia, el tiempo y los niveles de vida que se adquieren por el individuo y los países, necesitan una regulación específica en determinadas materias poco exploradas, como lo es la materia fiscal, en la cual, el derecho a la información tienen ciertas limitantes que se escudan bajo el resguardo del

denominado secreto burocrático, que no permite que la información pública goce del principio de publicidad.

En nuestro país al incorporarse desde hace tres décadas el derecho a la información en la Constitución, si bien es cierto que ha tenido algunos avances, la desventaja estriba en la falta de inversión en infraestructura material y humana, para que efectivamente el acceso a la información cumpla sus expectativas. Ya que el problema surge cuando la autoridad no entrega y no difunde la información que debe estar al alcance de la población, ya que un país informado brinda mayores avances y resultados positivos en la mejora del desarrollo educativo y social.

Por lo que a raíz del surgimiento en México de este derecho es necesario abrir las pautas hacia una cultura de transparencia en donde no solo el beneficiado sea el ente político, sino la sociedad en su conjunto con el fin de evitar conductas de discrecionalidad, opacidad e información en manos de autoridades, resguardada bajo criterios de secreto burocrático con el afán de no poner a disposición de la sociedad información a la cual tiene derecho, sin olvidar que la información es un bien público y como tal se tiene derecho a buscar, recibir y difundir.

Por lo que en el siguiente capítulo se pretende abordar concretamente el acceso a la información pública, en el que se parte de la naturaleza jurídica del derecho a la información y su normatividad desde la manera en que se regula por mandato constitucional y leyes secundarias con el fin de analizar si efectivamente es suficiente el marco normativo que se tiene y que parámetros se necesitan para que este derecho se ejerza adecuadamente y se cumpla como lo señala la Constitución.

CAPITULO III

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

En años anteriores, las diferentes constituciones mexicanas solo hacían mención a la libertad de expresión, por lo que fue hasta 1977 cuando este derecho es reconocido por la Constitución, por lo que Corte en ese momento lo define como un derecho de naturaleza político-electoral. Fue entonces que a partir del año de 1977, se incluye en el artículo 6o. constitucional "que el derecho a la información será garantizado por el Estado."

No obstante, la Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como una garantía de partidos, posteriormente amplio ese concepto a una garantía individual cuya obligación del Estado es informar verazmente, lo cual se aprecia en la siguiente tesis aislada:

> *"..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 …Posteriormente…este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos …la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero."* [37]

Derivado de las limitaciones que señala la tesis anterior, surge una nueva interpretación que hace énfasis en que el derecho a la información no es un derecho absoluto, sino que se encuentra armonizada con otros derechos de

[37] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, T. XI, abril de 2000, tesis P.LXV/2000, Pág. 72

naturaleza social, es decir, su ejercicio se encuentra limitado por los intereses nacionales, como por los derechos de terceros.

> *"El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como "reserva de información" o "secreto burocrático". En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados"* [38]

Una vez que se analizó como era considerado este derecho a través de los criterios de la Corte, comenzaremos con la definición de derecho de información para posteriormente aterrizar con el tema de estudio.

El derecho de información es una rama del derecho público cuyo conjunto de normas jurídicas se encargan de estudiar la garantía de libertad de información que se plasma en distintos medios con la finalidad de informar y ser informado ante la interacción del receptor y el emisor de la información; como instrumento de conocimiento que genera como objeto de estudio el derecho a la información.

> *"Así pues, el derecho a la información lato sensu puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y en stricto sensu, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por*

[38] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, tesis P.LX/2000, Pág. 74

> *razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática."* [39]

Mientras que el derecho de acceso a la información de igual forma, es una prerrogativa que nos brinda la Constitución y que el Estado debe garantizar, para que los ciudadanos tengan conocimiento del actuar de las autoridades y entidades, así como de la información que estos mismos poseen con la finalidad de lograr una transparencia entre las instituciones y generar una correcta rendición de cuentas**.**

> *"Por otro lado, es menester hacer una distinción entre el derecho a la información, en relación con el derecho de información, en el entendido de que el primero implica la necesidad de que se proporcione información a una persona, en tanto que el segundo representa la posibilidad de proporcionar esa información, comprendiendo la información la serie de datos que se relacionan con determinados hechos, área, rama, ciencia, etcétera."* [40]

Lo anterior, porque el derecho a la información es una prerrogativa que implica que se otorgue la información y el derecho de información como derecho público cuyo conjunto de normas permitieran este acceso, salvo las excepciones de establece la ley. Es decir, el derecho de información marca las pautas para llevar a cabo el derecho a la información.

Una vez que se estableció lo que es cada una, tenemos que el derecho de información en estricto sentido, es el conjunto de normas que se encargan del estudio del derecho a la información a través del acceso a la información que forma parte de este último, en otras palabras es el vehículo por medio del cual los ciudadanos pueden pedir a las autoridades, instituciones, entidades federativas y municipios información de su actuar con la finalidad de transparentar la actividad gubernamental.

Por tanto, la naturaleza jurídica del derecho a la información es constitucional, con independencia de que algunos autores la consideren garantía individual o social, o en su defecto un interés difuso. Derivado de esta prerrogativa que se

[39] VILLANUEVA. Ernesto. Ob.Cit. Pág. 63.
[40] DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto. *Garantías del Gobernado,* Segunda edición, Ed. Jurídicas Almas, México, 2005. Pág. 238.

otorga por mandato constitucional ante la necesidad de estar informado, así es entonces un deber de todos los individuos que ejerzan este derecho o no, con la finalidad de que el Estado sea el encargado de garantizar su debido ejercicio y acceso.

3.2 EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

El presente tema se abordará con la finalidad de hacer un análisis del derecho a la información desde el punto de vista Constitucional y para una mejor comprensión nos apoyaremos de la ley reglamentaria del artículo 6° que se denomina “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Con la finalidad de armonizar ambas disposiciones y tener una visión integral.

Así el derecho a la información se encuentra regulado en el artículo 6o. constitucional, mismo que establece:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, por lo que nos establece ciertas limitaciones entre las que podemos destacar:

- Ataque a la moral
- Los derechos de tercero
- Provoque algún delito
- Perturbe el orden público

En el momento que se trasgreda lo anterior, el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

Comenzaremos el análisis de este primer párrafo, con el concepto de inquisición:

> *"Con el término inquisición se alude a la acción de investigar, averiguar, indagar o buscar; hacer gestiones o formular preguntas para alcanzar cierta información. De esta manera, con vista a garantizar la libre manifestación de las ideas, se impide que las autoridades investiguen o averigüen, en forma previa o a posteriori, esa forma de expresión."* [41]

La prohibición de ejercer funciones inquisitorias en este sentido, comprende todo tipo de poderes, derivado del principio de legalidad. Ya que no hay una ley que faculte para hacer funciones inquisitivas. Aunque este artículo, sólo menciona las inquisiciones judiciales y administrativas.

Al establecer ciertas limitaciones permite que la manifestación de las ideas logre su objetivo de manera pacífica al no perturbar el orden público y sobretodo que el titular de este derecho no provoque un delito. Asimismo, otras de las restricciones que no se permitirán ante el ejercicio de este derecho son el ataque contra la moral cuyo concepto es muy subjetivo porque finalmente, queda al arbitrio del Juez determinarlo. Y cuando dicha manifestación afecte los derechos de terceros en su persona o patrimonio.

Como nos podemos dar cuenta, el Estado vela por dar cumplimiento a uno de sus fines principales que es el bien común y éste se ve aún más reflejado al establecer por mandato constitucional que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

> *"El garantizar el derecho a la información, en los términos del artículo 6°, implica el legislar con vista a obligar a las dependencias públicas y a los particulares, cuando asumen una función pública; adquieren derechos u obligaciones por virtud de contratos o convenios que celebran con el estado; deben entregar información, hacerlo con la debida oportunidad, completa, de buena fe y de la manera en que es requerida".* [42]

[41] NAVA ORTEGA. Elisur. *Garantías Individuales,* Universidad Autónoma Metropolitana, Ed. Oxford, México, 2009. Pág. 562.
[42] Ibídem. Pág. 577.

Los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de los cuáles se regirá la Federación, los Estados y el Distrito Federal son:

TEXTO CONSTITUCIONAL Artículo 6° C.P.E.U.M.	**COMENTARIO**
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.	Es información pública aquella que este en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, por lo que podrá ser reservada temporalmente, este tiempo de reserva es hasta 12 años de acuerdo con lo que establece el artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El principio que prevalece, es el de máxima publicidad que consiste en dar a conocer información pública en manos del Estado, ya sea mediante algunos de sus órganos, autoridades e instituciones con la finalidad de que los ciudadanos conozcan el actuar de cada uno de estas, lo que genera una transparencia en la rendición de cuentas. *"El principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica que toda autoridad deberá realizar un manejo de información bajo la premisa que toda ella es pública y sólo en los referidos en la legislación se podrá considerar con alguna calidad diversa. Con ello se pretende dar un nuevo principio que se rompe con la idea de que toda información es reservada".*[43]

[43] TENORIO CUETO. Guillermo A. *El derecho a la información*, Ed. Porrúa, México, 2009. Pág.64.

TEXTO CONSTITUCIONAL	COMENTARIO
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.	Al respecto, la regulación de datos personales se divide en aquellos que están en posesión del sector público y por otro lado los que están en posesión de los particulares. Entre la regulación normativa de datos personales en posesión del sector público se encuentra la siguiente: • Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. • Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de datos personales que formulen los particulares. • Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación; la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

	COMENTARIO
	• Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos. • Lineamientos de protección de datos personales, entre otros; como es el caso de las recomendaciones sobre medidas de seguridad aplicables a los sistemas de datos personales. En cuanto a datos personales en posesión de particulares tenemos la siguiente regulación que se contempla en: ❖ La Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los Particulares. La protección de datos personales como hemos visto, se encuentra regulada en la Constitución, normas secundarias, así como en el ámbito internacional debido a que países del continente Americano, Europeo y Asiático se encargan de velar por la protección de datos personales de sus habitantes.

TEXTO CONSTITUCIONAL	COMENTARIO
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.	Como nos podemos percatarnos, esta fracción establece que la información en posesión del sector público, la cual goza del principio de máxima publicidad, no será necesario acreditar interés alguno debido a que es nuestro derecho estar informados. Mientras que a nivel Constitucional se establece que no se necesita acreditar interés o justificación alguna, en la ley reglamentaria al tratarse de protección de datos personales en manos de los sujetos obligados, los cuales son los Poderes de la Unión, Órganos Constitucionales Autónomos, Tribunales Administrativos Federales y cualquier otro órgano federal; si es necesario que se acrediten los interesados o representantes, no así acreditar interés alguno. En conclusión, en el artículo 40 de esta ley se mencionan los requisitos que debe de contener una solicitud para pedir una información ante una unidad de enlace y en la parte final enfatiza lo que establece la Constitución es decir: "En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno."

TEXTO CONSTITUCIONAL	COMENTARIO
	En ambos casos, por regla general el acceso a la información es gratuito, a excepción de los costos de los materiales utilizados en la reproducción de la información y gastos de envío; de conformidad con el artículo 27 de la ley citada.
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.	Cabe señalar, que en la ley multicitada nos establece los procedimientos de acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, dependencias o entidades y el que se realiza ante los sujetos obligados. Por lo que son las Unidades de Enlace las encargadas de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, por lo que turnaran la solicitud a las Unidades Administrativas que tengan o puedan tener la información, y es tarea de las Unidades de Enlace realizar las gestiones necesarias en cada dependencia o entidad para entregar la información solicitada y notificarla al particular. Por tanto, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el encargado de difundir y promover el ejercicio de este derecho, resolver las negativas de las solicitudes de acceso a la información.

TEXTO CONSTITUCIONAL	COMENTARIO
	Por lo que a través del Instituto o en su defecto ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto lo remitirá al Instituto al día siguiente de recibirlo. Se podrá interponer el recurso de revisión ante la negativa inexistencia de documentos solicitados, o se entregue información incompleta o no sea la solicitada, entre otras. En resumen, el acceso a la información nos brinda las herramientas que se deben de seguir para ejercer el derecho a la información y este caso sólo basta una solicitud en el que se señalen algunos datos personales y pedir la información de la que se quiere tener conocimiento. Dado que en un primer momento no se cumpla el propósito de nuestra solicitud, tenemos derecho al recurso de revisión con la finalidad de salvaguardar nuestro derecho a la información.
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.	Del análisis de este párrafo, podemos desprender que al mencionar que se preservarán los documentos en archivos administrativos, hace referencia a información reservada o confidencial y al establecer que se publicará a través de medios electrónicos sus indicadores

TEXTO CONSTITUCIONAL	COMENTARIO
	de gestión hace hincapié, a la información pública. Debido a que los indicadores de gestión son los instrumentos por medio de los cuales se permite medir el cumplimiento de los objetivos de los sujetos obligados, lo que genera transparencia en la rendición de cuentas. Sin embargo, no siempre se logra ese objetivo dado que la información que se maneja es insuficiente, lo que genera opacidad en la rendición de cuentas. En cuanto al ejercicio de los recursos públicos, el artículo 12 de la Ley Reglamentaría menciona que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa al uso y destino de dichos recursos.
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.	En cuanto al ejercicio de los recursos públicos, el artículo 12 de la Ley Reglamentaría menciona que los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa al uso y destino de dichos recursos. Es decir, los montos y las personas, así como los informes que éstas les entreguen sobre uso y destino de los recursos públicos. Es por ello que el artículo 74 Constitucional señala la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la

TEXTO CONSTITUCIONAL	COMENTARIO
	Federación, con el fin de hacer pública la información, que en este caso lo que nos interesa es la política de gasto del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, así como de los entes autónomos. Lo anterior, nos permite tener una mejor transparencia en los recursos que maneja el Estado para garantizar una correcta rendición de cuentas del ejercicio del Estado.
VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.	Por lo que la ley en comento en el Titulo Cuarto denominado “Responsabilidades y Sanciones”, maneja un catalogo de incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos frente a dicha ley. Es por ello que a través de este tipo de responsabilidades y sanciones se asegura que el servidor público realice una correcta observancia para el cumplimiento de este derecho, ya que es por medio de los servidores públicos que se hace eficaz este cumplimiento y a la falta de este, se someten a las disposiciones que determinen una sanción ante la falta de este acatamiento.

En conclusión, el derecho a la información como garantía constitucional nos brinda un panorama general, ya que en su primer párrafo nos menciona que no es un derecho absoluto, sino que tiene ciertas limitantes para salvaguardar la moral pública, el derecho de terceros, evita que se provoque un delito y se perturbe el orden público. Por otra parte, sin lugar a duda le da esa potestad al Estado de garantizar este derecho, aunque constitucionalmente no se den las bases por medio de los cuales el Estado cumplirá determinada tarea.

En un segundo apartado, establece las bases y principios sobre los cuales se regirán la Federación, los Estados y el Distrito Federal frente al ejercicio de acceso a la información, por lo que pone en manifiesto conceptos claves como son: la información pública, aunado a ello el principio de máxima publicidad, la información confidencial y reservada y el tiempo de la misma. La protección de datos personales en donde no prevalece mayor ahondamiento. Así como, se hace mención a los procedimientos de acceso a la información pública.

Por otro lado, nos refiere a los sujetos obligados sin especificar quienes son por lo que fue necesario hacer una interpretación armónica con su respectiva ley reglamentaria. Además de información relativa a los recursos públicos de los sujetos obligados. Sin olvidar las sanciones ante la inobservancia de este derecho.

Una vez enfatizado lo anterior, podemos decir, que fue hasta 1977 cuando se reforma el artículo 6o. constitucional cuando se añade que el derecho a la información será garantizado por el Estado. No obstante, en 2007 se añaden las disposiciones que ven encaminadas a señalar los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de los cuales se regirá la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Lo anterior, nos permite percatarnos como después de tres décadas se añade constitucionalmente este derecho para ser regulado a nivel federal y estatal. Pese a que en el 2002, entro en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no se asentaron las bases desde el momento en que se reglamentó este derecho.

Otra de las críticas, es que únicamente a nivel constitucional se establecen las bases para la Federación, los Estados y el Distrito Federal, lo que deja a un lado a los municipios. Sin lugar a duda, este derecho debe de establecer las beses en los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, pese a que se establece que la información pública goza del principio de máxima publicidad en ocasiones este principio se ve coartado, por el denominado secreto burocrático, lo genera opacidad en la información y no permite dar a conocer el actuar gubernamental.

En cuanto a protección de datos personales se refiere, efectivamente se ha regulado y contamos con una normatividad al respecto tanto a nivel nacional como internacional, lo cual es un avance en el derecho a la información.

Los puntos trascendentales, además de la publicidad de la información son el acceso gratuito de la información, salvo los costos de los materiales en cuanto a su reproducción; el no acreditar interés alguno, el establecer los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión; todo lo anterior nos brinda un panorama perfecto, pero el problema radica en que efectivamente se cumpla este mandato constitucional, si bien es cierto que el Estado vela por garantizar este derecho, hace falta una capacitación para los servidores públicos a quien se le encomienda esta labor y que se encargan de la entrega de información al particular.

3.2.1 DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA INDIVIDUAL

Para comenzar este análisis, enfatizaremos algunas peculiaridades del Maestro Ignacio Burgoa sobre las garantías individuales:

> *"…los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual están constituidos por el gobernado, por una parte, y las autoridades del Estado, por otra, puesto que es la conducta de estas mismas la que está limitada o restringida de modo directo por dicho vínculo de derecho; sin embargo, como una autoridad no debe ser reputada como entidad o funcionario per se, esto es, que traduzca una voluntad propia en cuanto al desempeño de su actuación pública, sino que siempre se la debe considerar como representante del Estado,*

> *a quien se encomienda el ejercicio del poder de éste, hablando con propiedad las limitaciones que comprende la relación jurídica que entraña la garantía individual, y que inmediata o directamente se imputan a la conducta autoritaria, repercuten en la potestad del Estado, ya que la primera no se traduce sino en el ejercicio o desempeño de ésta."* [44]

Por lo tanto, de la relación jurídica que existe de las garantías individuales podemos destacar:

- Gobernado.
- Autoridades del Estado.

Por lo que el sujeto activo es el gobernado y el Estado el sujeto pasivo que a través de sus actos de autoridad, tiene encaminado el cumplimiento de garantizar este derecho. Por tanto, el derecho a la información se encuentra dentro de las garantías individuales, lo que lo convierte en un derecho subjetivo público.

Una vez hecho hincapié en lo anterior, se precisará de acuerdo con lo que establece la doctrina algunos criterios que aseveran que el derecho a la información es una garantía individual.

> *"El derecho a la información desde su participación constitucional será el sustento de una garantía individual manifestada en un derecho, en virtud de la oponibilidad que un gobernado pueda hacer respecto de cualquier afectación pueda sucederle en tanto una autoridad, en ejercicio del poder público que ostenta y lo fundamenta, afecta alguna esfera de peculiaridades o relaciones que se encuadren en los supuestos del cumplimiento del derecho a la información."* [45]

Al indicar que el derecho a la información es una garantía individual, podemos distinguir como características principales la oponibilidad que puede hacer valer el gobernado una vez que su derecho se ve afectado por la autoridad.

> *"Toda afectación que una autoridad pública de manera injustificada ante un gobernado al que le afecte su derecho a informar como su derecho a ser informado (incluyendo en este el derecho de acceso a la información pública) podrá ejercitar la aplicación de su garantía a través del ejercicio*

[44] RÍOS ESTAVILLO. Juan José. Ob Cit. Pág. 112.
[45] Idem.

> *de los derechos que se reconocen en el sistema jurídico mexicano…Las afectaciones en que incurra una autoridad respecto a los derechos o libertades de que goza un gobernado en el ámbito de su derecho a la información (derecho a informar o a ser informado), y claro, en el que se atiendan también los limites que guardan los gobernados respecto a las prohibiciones expresas que marque el orden normativo, estarán protegidas por los derechos que se reconozcan asimismo para la protección debida de tales derechos; siempre y cuando los sujetos se coloquen en los supuesto que la garantía establezca"* [46] *(sic).*

Por lo anterior, la protección de ésta garantía, subsistirá en tanto se cumpla con las disposiciones constitucionales y con la ley reglamentaria que regula el derecho a la información. Ya que el debido cumplimiento de las limitantes que establece el artículo 6o. permiten garantizar la restitución del derecho cuando la autoridad de manera injustificada afecta el derecho del gobernado.

En conclusión, el derecho a la información es una garantía constitucional en donde un ente investido de poder que mediante actos de autoridad cumple su deber frente al individuo titular del derecho subjetivo público. Este último, una vez que ve afectado o lesionado su derecho puede acudir ante los órganos del Estado para la restitución de su derecho.

3.2.2 DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO GARANTÍA SOCIAL

Algunos autores, consideran el derecho a la información como un derecho social debido a que, al ser este un derecho público colectivo obliga al Estado a establecer las condiciones jurídicas que aseguren a la sociedad una información veraz y oportuna sobre hechos o acontecimientos de interés general.

> *"La naturaleza del derecho a la información también es la de un derecho social, cuya titularidad la detentan los individuos cuando cada uno actúa o la ejerce aisladamente o en grupo. Sin embargo, la legitimidad para ejercer el derecho se determinará de acuerdo a la situación particular que haga nacer la relación jurídica…"* [47]

[46] Ibídem. Pág.113.
[47] GARCÍA MURILLO. José Guillermo. *Derecho a la información "Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México",* Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2004. Pág.94.

Respecto a lo anterior, al considerar el derecho a la información como un derecho social cuyos titulares son los individuos cuando lo ejercen de manera particular o en grupo. También debemos de tomar en cuenta al Estado que es quien mediante las instituciones garantiza este derecho, lo que da lugar a la relación jurídica entre el informado y el informante.

Una vez establecido los sujetos de la información, el objeto de la misma tiene como características que sea de carácter público y de interés general; por las razones siguientes:

> *"La información que comprende el derecho a la información es toda aquella que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, y que además pueda ser sujeto de cualquier proceso de difusión, investigación o almacenamiento que genere una multiplicidad de los mensajes. La información debe considerarse un bien social y debe estar subordinado al interés público."* [48]

Al considerar a la información como un bien social y estar subordinado al interés público consiste en que todos tienen derecho y acceso al mismo. Cuyo receptor es la sociedad, el cual debe de gozar del principio de máxima publicidad, que es la característica principal de la información pública gubernamental.

Pero conforme transcurre el tiempo y el cambio de circunstancias socio-políticas que ha pasado nuestro país desde la reforma que incorporó el derecho a la información desde 1977 en la Constitución hasta la actualidad, se ha incorporado a la información pública como un bien individual-social.

Posteriormente, se dio paso a una dualidad en cuanto a la naturaleza del derecho a la información se refiere, al considerar una conexidad entre la naturaleza individual y social.

> *"…La información pública ha pasado de ser un bien solamente individual a ser un bien individual-social de evidente impacto económico, escaso de gran influencia socio político y cultural que hace que este tipo de información se constituya en un derecho que, por una parte, no únicamente afecte a la persona individual, sino que tiene una dimensión social. El derecho a la información, de naturaleza individual, adquiere*

[48] Ibídem. Pág. 95

conexión de sentido con el derecho a la información de naturaleza social, al garantizar a toda persona el conocimiento y la participación en todo lo que significa su entorno socio político-económico." [49]

Al respecto, la Corte estableció la naturaleza del acceso a la información que como recordaremos es el instrumento para poder ejercer el derecho a la información.

"El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos…. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones... Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." [50]

Por lo que podemos decir, que de acuerdo a la interpretación de la Corte el derecho de acceso a la información como garantía individual tiene como objeto propagar la autonomía personal y posibilitar el ejercicio de la libertad de expresión; mientras que como garantía social es un mecanismo de control institucional con características de publicidad en los actos de gobierno y de transparencia en la administración.

3.2.3 DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO INTERÉS DIFUSO

Antes de abordar este tema, es necesario establecer un concepto sobre interés difuso el cual es el siguiente:

"El interés de pertenencia difusa es aquel que pertenece tanto al individuo como a la colectividad, en tanto que todos los individuos en conjunto forman parte de una comunidad, identificada con base en un

[49] Ibídem. Pág. 100
[50] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, Junio de 2008, tesis P./J. 54/2008, Pág. 74

criterio prioritariamente territorial tendiente a satisfacer una necesidad común." [51]

Otros autores, como María del Pilar Hernández, han establecido que los intereses difusos son aquellos que presentan las siguientes características:

- Cuentan con una radicación y una dimensión territorial, esto es, son portadores (conscientes o inconscientes), sujetos entre sí reunidos (o reunibles) en una dimensión territorial.

- Expresan una necesidad de reorganización en un determinado ámbito territorial en forma tal, que les permite satisfacer necesidades primarias o no primarias.

- En ausencia de un vínculo territorial, es difuso el interés común y no general, propio de todos los individuos componentes de un grupo y, por lo tanto no implica sacrificio de alguno; es homogéneo y no heterogéneo, atendiendo a este carácter pueden considerarse difusos solo aquellos que presuponen un bien susceptible de goce no separado y necesariamente conjunto, por naturaleza o por ley, por parte de un conjunto de coasociados (ambiente, ordenamiento del territorio, etc.).

- Finalmente, se caracteriza como difuso aquellos intereses que pertenecen a todos y cada uno de los que conformamos una colectividad humana, que se forman en torno de un bien de la vida y que, al ser lesionados carecen de vías de tutela en función del desconocimiento real de aquellos que han sido afectados o, conocidos, por la falta de legitimidad procesal del colectivo para hacer valer el interés particular.

En resumen, la autora María del Pilar Hernández define al interés difuso como:

"El elemento objetivo de la presencia de una necesidad y de la falta sobre el territorio de medios para satisfacerla, surge el elemento subjetivo de la conciencia de la condición humana, pero solo cuando el grupo asume esta conciencia, la necesidad, por así decir, se objetiva

[51] GARCÍA MURILLO, José Guillermo. Ob. Cit. 87.

impulsando al grupo a determinar los instrumentos para la satisfacción del referido interés." [52]

Finalmente, la doctrina no admite la posibilidad de calificar el derecho a la información como interés difuso o transpersonal, por afectar en principio a la sociedad, o a sectores de ésta que no se encuentran organizados o asociados para la protección de sus intereses.

3.3 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ART. 63 Y 69.

Una vez analizado, la naturaleza jurídica del derecho a la información, la forma de establecerse Constitucionalmente y las diferentes posturas de los autores que lo catalogan como garantía individual, social e interés difuso; ahora daremos paso a la forma de cómo lo regula la legislación mexicana, así como los desafíos que se han presentado ante el denominado secreto fiscal en el acceso a la información gubernamental.

"A partir del primer Código hasta el actual, se ha sancionado como regla general el secreto fiscal dirigido a los ciudadanos, ya que se tomó como referencia el secreto bancario sin incluir el principio de transparencia y de la rendición de cuentas como contraparte de la obligación de sigilo." [53]

Por lo que a continuación, en el siguiente cuadro mostraremos los distintos códigos fiscales que han hecho mención al secreto fiscal y la evolución que se ha presentado, así como la consideración actual en la legislación.

[52] HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. María del Pilar. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997. Pág. 108.

[53] LUNA PLA. Issa, Gabriela Ríos Granados, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. "Desafíos en México", [*en línea*]*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, *[*citado 25-02-2011*]*, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2861, ISBN 978-607-02-1567-4

El SECRETO FISCAL INCORPORADO A TRAVÉS DE LOS DIFERENTES CÓDIGOS FISCALES QUE HA TENIDO MÉXICO

CÓDIGO DE 1938	CÓDIGO DE 1967	CÓDIGO DE 1981	CÓDIGO DE 2011
"Artículo 233. Son infracciones cuya responsabilidad corresponde a los funcionarios y empleados públicos de la Federación, de los Territorios, del Departamento del Distrito Federal y de los municipios, así como a los encargados de los servicios públicos y órganos oficiales de las mismas entidades, las siguientes… XX. Faltar a la obligación de guardar el secreto que les impongan las leyes fiscales en los negocios que deban conocer, revelar los datos declarados por los causantes o aprovecharse de ellos de cualquier forma…"	"Artículo 40. Son infracciones cuya responsabilidad corresponde a los funcionarios y empleados públicos de la Federación, de los Estados, de los Territorios, del Departamento del Distrito Federal y de los Municipios, así como a los encargados de servicios públicos u órganos oficiales de las mismas Entidades las siguientes: IX. Faltar a la obligación de dar secreto respecto de los asuntos que conozcan; revelar los datos declarados por los causantes o aprovecharse de ellos.	"Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaratorias y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal… Solo por acuerdo expreso el Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrá publicar los siguientes datos de los contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades o contribuciones acreditables o pagadas…"	"Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código. Dicha reserva tampoco comprenderá la información relativa a los créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público…

	CÓDIGO DE 1967		CÓDIGO DE 2011
	Art.90. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los causantes o por terceros con ellos relacionados… Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias.”		…ni la que se proporcione a un contribuyente para verificar la información contenida en los comprobantes fiscales que pretendan deducir o acreditar, expedidos a su nombre en términos del artículo 29 de este ordenamiento…Cuando las autoridades fiscales ejerzan las facultades a que se refiere el artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la información relativa a la identidad de los terceros independientes en operaciones comparables y la información de los comparables utilizados para motivar la resolución, sólo podrá ser revelada a los tribunales ante los que, en su caso, se impugne el acto de autoridad...Solo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas. Mediante acuerdo de intercambio recíproco de información, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales de países extranjeros, siempre que se pacte que la misma sólo se utilizará para efectos fiscales y se guardará el secreto fiscal correspondiente por el país de que se trate…”

Como se pudo apreciar, desde los inicios de la inclusión del secreto fiscal en el Código Fiscal Federal de 1938, tenemos que aquellos servidores públicos que faltaran a la obligación de guardar el secreto que les imponían las leyes fiscales respecto de los negocios que conocían, datos de los causantes o ante el aprovechamiento de estos; se incurría en una infracción, lo que permite percatarnos de una absoluta secrecía por parte de la autoridad.

Posteriormente, en el Código Fiscal de 1967 se utiliza nuevamente el concepto de infracción ante el incumplimiento de esta disposición, es decir, la falta de guardar el secreto. Sin embargo, se establecen las pautas que dan lugar a los supuestos de excepción en materia fiscal como son: las que establecen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales.

Lo anterior, permite identificar los casos en que dicha reserva no se hace absoluta al manejar supuestos que permiten el manejo de información entre autoridades, no así, entre la sociedad.

Años más tarde, con el Código Fiscal de 1981 se regula el denominado secreto fiscal en el artículo 69, el cual automáticamente sin más pormenores menciona que se guardara absoluta reserva de las declaratorias y datos suministrados por los contribuyentes o terceros relacionados. Por otra parte, la ley trata de ser más específica al referirse a la información que se obtiene de las facultades de comprobación y de la motivación de las resoluciones emitidas por la SHCP, de acuerdo a lo establecido en el artículo 63.

Asimismo, se establecen facultades al Secretario de Hacienda y Crédito Público que mediante acuerdo expreso puede publicar los datos relativos al nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades o contribuciones acreditables o pagadas del contribuyente. Lo importante, es saber a partir de qué momento se puede hacer uso de esta facultad, ya que se establece lo que puede hacer pero no ante qué situación.

Como podemos apreciar, ya no nos hace hincapié a la infracción que cometía el servidor público por revelar información que se consideraba reservada en este código.

Una vez hecho los comentarios anteriores, ahora daremos paso al análisis del artículo 69 del Código Fiscal Federal vigente. Técnicamente es una copia del código de 1981, aunado a ello, la adición de ciertos párrafos en materia de derecho a la información, referente ha:

- Información relativa a créditos firmes de los contribuyentes.
- Casos de excepción de la reserva.
- La información revelada de la identidad de los terceros en operaciones comparables.
- El intercambio de información fiscal a países extranjeros.
- Información relativa a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

A continuación, solo haremos un análisis de las adiciones que se han incorporado al artículo 69 del Código fiscal.

> *"Artículo 69. El personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquellos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los Tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias o en el supuesto previsto en el artículo 63 de este Código. Dicha reserva tampoco comprenderá la información relativa a los créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público…ni la que se proporcione a un contribuyente para verificar la información contenida en los comprobantes fiscales que pretendan deducir o acreditar, expedidos a su nombre en términos del artículo 29 de este ordenamiento…*
>
> *Cuando las autoridades fiscales ejerzan las facultades a que se refiere el artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la información relativa a la identidad de los terceros independientes en operaciones comparables y la información de los comparables utilizados para motivar la resolución, sólo podrá ser revelada a los tribunales ante los que, en su caso, se impugne el acto de autoridad, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código.*

Solo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

Mediante acuerdo de intercambio recíproco de información, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales de países extranjeros, siempre que se pacte que la misma sólo se utilizará para efectos fiscales y se guardará el secreto fiscal correspondiente por el país de que se trate…" [54]

En este artículo podemos encontrar los casos que no se consideran reserva absoluta, los cuales son:

- Los casos que señalen las leyes fiscales.
- Datos que se suministren a los funcionarios encargados de la administración, intereses fiscales federales y autoridades judiciales.
- La información de créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia, las cuales deben de obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La que se proporcione para efectos de la notificación por terceros.
- La que utilice para verificar la información que se proporcione a un contribuyente contenida en los comprobantes fiscales que pretendan deducir o acreditar, expedidos a su nombre.
- La que se refiera a investigaciones sobre conductas previstas en el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La autoridad requiera intercambiar información con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud, para efectos del artículo 26 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

De lo anterior, se desprende que en estos supuestos no hay una reserva absoluta, dado que lo ocurre es un intercambio de información entre autoridades. Es decir, la información que se maneja del contribuyente, no sale

[54] Código Fiscal de la Federación, Fisco Agenda 2011, ISEF, México, 2011.

del resguardo del Estado. Lo cual podría afirmarse que es una reserva relativa, dado que no deja de ser reserva y tampoco pasa a ser información pública.

Por otra parte, nos establece que solo a los Tribunales podrá ser revelada la información de la identidad de los terceros en operaciones comparables, es decir, "cuando las autoridades fiscales ejerzan las facultades a que se refiere el artículo 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la información relativa a la identidad de los terceros independientes en operaciones comparables y la información de los comparables utilizados para motivar la resolución, sólo podrá ser revelada a los tribunales ante los que, en su caso, se impugne el acto de autoridad…"

Nuevamente, se remite el caso de la información en poder de la autoridad, como vemos la información que se maneja en manos del Estado difícilmente pasa a manos del particular.

Por otra parte, se rompe con este esquema denominado secreto fiscal al establecer que únicamente por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se publicaran datos por grupo de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

El problema surge al determinar los alcances para que se haga efectiva esta facultad, es decir, bajo que supuestos operaria revelar información del contribuyente. Así como, en qué momento se trasgrede el derecho a la intimidad o a la vida privada si es que la trasgrede. Por lo que definiremos, lo anterior para una mejor comprensión:

> *"Si el derecho a la intimidad incluye la facultad de vedar la obtención y utilización de información personal, así como el control sobre esta última, cuando se consienta o se realice por mandato legal, entonces no habrá excesiva facultad de incluir dentro del contenido de tal derecho la tutela frente al uso de la información o al ejercicio en materia del derecho de acceso a la información."* [55]

[55] RÍOS ESTAVILLO. Juan José. Ob. Cit. Pág. 166

Asimismo, es conveniente establecer la diferencia que existe entre intimidad y vida privada, con lo siguiente:

> *"…la intimidad es aquel ámbito de la vida de la persona que se sitúa por completo en la interioridad, fuera del alcance de nadie y, por tanto, ajeno a toda exteriorización y relación; mientras que la vida privada, es aquélla que se desenvuelve a la vista de pocos o de otra persona y, en una aceptación más amplia, el conjunto de actos que se realizan o piensan para conocimiento de las personas cercanas."* [56]

Una vez de establecer estas diferencias, nos percatamos que efectivamente se tratan de datos personales, pero conviene distinguir si al referirse a los contribuyes persona física y persona jurídica efectivamente se trasgrede el derecho a la intimidad al revelar datos del contribuyente. Lo cual resulta claro al referirse a personas físicas, no así; en las personas jurídicas.

Por otra parte, hace hincapié que "mediante acuerdo de intercambio recíproco de información, suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se podrá suministrar la información a las autoridades fiscales de países extranjeros, siempre que se pacte que la misma sólo se utilizará para efectos fiscales y se guardará el secreto fiscal correspondiente por el país de que se trate".

Como podemos observar, el secreto fiscal se mantiene no sólo a nivel nacional, sino también en el ámbito internacional a través del intercambio de información recíproca.

El denominado secreto fiscal también se encuentra regulado en el artículo 63 del Código Fiscal. Al establecer como absoluta reserva tal y como lo establece el artículo 69, lo relativo a hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación.

Es decir, de acuerdo al primer párrafo del artículo 63 que establece:
"Los hechos que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este código o en las leyes fiscales, o bien que

[56] Ibídem. Pág167.

consten en los expedientes, documentos o bases de datos que lleven, tengan acceso o en su poder las autoridades fiscales, así como aquellos proporcionados por otras autoridades, podrán servir para motivar las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad u organismo descentralizado competente en materia de contribuciones federales."

Por lo tanto, podemos concluir que es información de absoluta reserva lo concerniente a lo obtenido en los ejercicios de comprobación y lo que no comprende como reserva de acuerdo en el artículo 63 es la información que se allega la autoridad fiscal (SHCP) para motivar sus resoluciones.

Por otra parte, se hace alusión a la confidencialidad de la información que se les proporcione a otras autoridades por parte de los terceros independientes que afecte su posición competitiva. En el cual se considera lo establecido en el artículo 69. La información que se refiere son expedientes o documentos que otras autoridades proporcionen a la autoridad fiscal, en el cual se le da un plazo de 15 días al contribuyente para manifestar lo que a derecho convenga ante la autoridad.

Además, "las autoridades fiscales presumirán como cierta la información contenida en los comprobantes fiscales digitales, en los comprobantes fiscales en forma impresa con dispositivo de seguridad y en las bases de datos que lleven, o tengan en su poder o a las que tengan acceso".

Como nos dimos cuenta, el secreto fisca se regula de manera escueta, en donde no se establece un concepto como tal, sino únicamente se dan los supuestos en que se considera absoluta reserva y sólo a nivel internacional al referirse de intercambio de información recíproca se hace hincapié al secreto fiscal. Otra crítica es que no se establecen los casos en que el Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá mediante acuerdo expreso publicar información del contribuyente.

El secreto fiscal ha sido de vital transcendencia, por lo que en 2005 hubo un intento para abrir el secreto fiscal, el cual no prospero bajo los siguientes argumentos:

> *"A la iniciativa, la Dictaminadora estuvo en desacuerdo en revelar los datos de los contribuyentes porque: 1) no deben de divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los que fueron recibidos o requeridos en protección del derecho a la vida privada; 2) el IFAI garantiza la protección de los datos personales; 3) la LFTAIPG establece en el artículo 14 el secreto fiscal y 4) revelar los datos personales de los contribuyentes al Ministerio Público u otras autoridades judiciales contribuiría a una causa que pudiera ser origen para la comisión de otros ilícitos en perjuicios de los contribuyentes."* [57]

Lo anterior, demuestra una de las desventajas del denominado secreto fiscal, pero por otra parte, ante el acceso a la información de las personas físicas y jurídicas relativa a la cancelación de créditos incobrables y condonación de deudas; conviene que este secreto fiscal no se limite en estos casos, debido a que es derecho de los individuos saber a qué tipo de contribuyentes el Estado les extingue la obligación fiscal. Lo que generaría mayor transparencia por parte de las autoridades fiscales lo que evitaría favoritismos, manejo de recursos públicos inadecuados, resguardo de información pública en manos de autoridades.

En conclusión, el resguardo de información bajo el denominado "secreto fiscal" dificultad el acceso a la información gubernamental, lo que implica que no exista transparencia respecto de los recursos públicos que capta el Estado.

Si bien es cierto que en el artículo 69 del Código Fiscal se establecen los casos de excepción, esto implica únicamente el intercambio de información entre autoridades fiscales, familiares o penales según sea el caso, no así; entre la sociedad, es decir, la ciudadanía tiene derecho a estar informado y conocer del

---

[57] LUNA PLA. Issa, Gabriela Ríos Granados, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. "Desafíos en México", [*en línea*],* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, *[*citado 26-02-2011*]*, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2861, ISBN 978-607-02-1567-4

actuar del Estado. Sin embargo, esta misma disyuntiva se ve reflejada a nivel internacional ante el intercambio reciproco de información fiscal, en donde prevale el secreto fiscal.

No obstante, la ley prevé que mediante acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrá publicar determinados datos del contribuyente, la ley resulta omisa al no referir los supuestos mediante los cuales se haría aplicable esta facultad.

Por otra parte, el artículo 63 del Código en mención, nos establece de igual manera lo referente al secreto fiscal, además de la motivación de las resoluciones de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con base a los hechos que se conozcan con motivo de las facultades de comprobación, los que consten en expedientes, documentos, bases de datos. También podrán servir para motivar las resoluciones las actuaciones levantadas a petición de las autoridades fiscales, por las oficinas consulares.

Por qué, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se vale de lo anterior para motivar sus resoluciones, al momento de rendir cuentas o tan sólo de emitir un acuerdo, no se desentraña la razón de ser que la lleva a determinar tal actuación. Tal pareciera que la autoridad fiscal está sumergida en una opacidad que entre menos tenga conocimiento el contribuyente, todo pareciera que marcha bien ante la incógnita con la que se maneja el secreto fiscal, lo que deja de lado la regla general de que toda información es pública.

3.4 LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ART. 7 FRAC.VI, IX, XIV Y XV, 22 FRAC.III, 24 FRACC I-XV Y; ART. 27.

A continuación se abordarán algunos artículos que regula la Ley del Servicio de Administración Tributaria sobre el intercambio de información fiscal en materia internacional, así como la forma de regular la transparencia en el ámbito tributario.

En el presente cuadro, se estudia el texto de la ley y una reflexión de cada uno de los artículos que hacen hincapié sobre la información, la transparencia y la evaluación de la eficiencia recaudatoria y de fiscalización.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	COMENTARIO
Articulo 7.- El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes: **VI.** Solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.	Como nos damos cuenta, el Servicio de Administración Tributaria desempeña una labor muy importante tanto a nivel nacional como internacional, al brindar información a otras instituciones públicas. Cabe destacar, que a nivel internacional se evita la evasión y elusión fiscal, las cuales se definen como: "*La evasión se presenta cuando el contribuyente se sustrae al pago del impuesto recurriendo a conductas ilícitas, es decir, violatorias de la ley, ya sea porque realice lo que ésta prohíbe u omita efectuar lo que ordene."*[58] *"La elusión consiste también en sustraerse al pago del impuesto, pero sin recurrir para ello a conductas ilícitas, sino realizando conductas lícitas, como son evitar coincidir con la hipótesis legal, ya sea trasladando la fuente de imposición a un lugar diferente de aquél en que debe aplicarse el tributo o, más simplemente, absteniéndose de realizar los hechos o actos específicamente gravados por la ley."*[59] Por otra parte, algunos acuerdos que han firmado algunos países sobre el intercambio de información son: .Panamá-E.U .Argentina- España .Uruguay-Francia

[58] RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. Ob. Cit. Pág. 70
[59] Idem.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	COMENTARIO
	La principal fuente de los estándares internacionales sobre intercambio de información fiscal, es el artículo 26 del Modelo de la OCDE para Convenios sobre Doble Imposición. Asimismo, encontramos algunos acuerdos relativos al intercambio de información con fines tributarios como los siguientes: -Modelo de Convenio Fiscal sobre la Renta y el Patrimonio 2000. -Modelo de Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Fiscal. -Convenio de la OCDE y el Consejo de Europa sobre Asistencia Mutua Administrativa en Materia Tributaria. -Convenio Nórdico sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.
IX. Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud.	México ha firmado acuerdos de intercambio de información con los países siguientes: • Bélgica • Canadá • E.U • Corea • Israel • España • Francia • Italia • Noruega • Países Bajos • Singapur • Suecia • Finlandia • Chile • Ecuador • Rumania • República Checa.

El siguiente cuadro abordará los artículos 22 y 27 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, enfocados en un primer momento al intercambio de información entre dependencias, así como la información que de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe de estar a disposición del contribuyente.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	COMENTARIO
Articulo 22. El servicio de administración tributaria estará obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el ejecutivo federal proporcione la información siguiente al Congreso de la Unión: III. El presupuesto anual de gastos fiscales, entendido como el monto que el erario federal deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas, tratamientos y regímenes especiales, estímulos, diferimientos de pagos, deducciones autorizadas y condonaciones de créditos establecidos en las leyes tributarias. Dicha información será presentada cuando menos por impuesto, por rubro específico y por tipo de contribuyente beneficiado	En este artículo se aprecia el intercambio de información entre entidades cuyo punto de referencia es el Presupuesto de Gastos Fiscales. Bajo el contenido siguiente: -Definiciones, características de la medición de los Gastos Fiscales en México. De acuerdo a este Presupuesto, la medición consiste en contribuir a la evaluación del sistema tributaria, así como a reconocer las áreas grises a los espacios que pudieran dar origen a la evasión y elusión fiscal. -Resultados de las estimaciones obtenidos para cada uno de los conceptos. -Descripción de los gastos fiscales que se incluyen.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTARCIÓNTRIBUTARIA	COMENTARIO
El Presupuesto anual de gastos fiscales para el ejercicio fiscal correspondiente deberá presentarse junto con la iniciativa de Ley de lngresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La información que el servicio de administración tributaria proporcione en los términos de este artículo deberá ser completa y oportuna. En caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables.	A grandes rasgos, la información que se contiene es muy general, los resultados que se proporcionan no brindan un panorama amplio del método de cálculo a utilizar y sobre todo los factores que se tomaron en cuenta para determinar dicho resultado. Ya que solo se especifica el concepto y el resultado. Sin embargo, el manejo de información en ocasiones se hace a determinadas dependencias para cumplimiento de tareas de otros entes del Gobierno.

LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	COMENTARIO
Articulo 27. La Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria atenderán las obligaciones que sobre transparencia e información les impone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y difundirán entre la población en general, a través de las páginas electrónicas que tengan establecidas en el sistema "internet", la información relativa a la legislación, reglamentos y disposiciones de carácter general así como las tablas para el pago de impuestos. Para tal efecto, deberán incluir la información en sus páginas electrónicas dentro de las 24 horas siguientes a la que se haya generado dicha información o disposición.	La información que se maneja en los portales de internet es sumamente somera en cuanto a información pública se refiere ya que; lo que se proporciona es normatividad, eventos, noticias destacadas, trámites en línea. Pero no se menciona los efectos o avances de la recaudación o si los métodos de recaudación son eficientes y más aún, si las autoridades realmente cumplan con su desempeño.

Otro artículo que hace referencia al intercambio de información que debe de existir entre una dependencia y otra, es la que señala el artículo 24 al establecer que el SAT proporcionará a la SHPC, datos estadísticos para que el Ejecutivo Federal informe lo relativo a la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

De acuerdo a este artículo debe de contener lo siguiente:

I. Recaudación, saldos de los créditos fiscales, número de contribuyentes, por sector de actividad y por tamaño de contribuyente, de acuerdo a la clasificación siguiente:

A. Personas físicas.

B. Personas físicas con actividades empresariales.

C. Personas morales.

II. Recaudación por actividad económica.

III. Recaudación del impuesto sobre la renta de personas morales; personas físicas; residentes en el extranjero y otros regímenes fiscales que establece la ley de la materia; asimismo, presentar datos sobre el número de contribuyentes por régimen fiscal y recaudación por sector de actividad y por tamaño de contribuyente.

IV. Recaudación del impuesto al valor agregado de personas físicas y morales; por sector de actividad económica; por tamaño de contribuyente; por régimen fiscal que establece la ley de la materia, y por su origen petrolero y no petrolero, desagregando cada uno de los rubros tributarios asociados al sector;

V. Los derechos; aprovechamientos, e ingresos propios de petróleos mexicanos;

VI. Recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios de cerveza y bebidas refrescantes; bebidas alcohólicas; tabacos labrados, y gas, gasolinas y diesel;

VII. Monto de la recaudación federal participable e integración de los fondos que se distribuirán a las entidades federativas y municipios vía participaciones federales;

VIII. Ingresos derivados de auditoría y de las acciones de fiscalización, así como los gastos efectuados con motivo de estas tareas;

IX. Aplicación de multas fiscales;

X. Los montos que representan para el erario federal los estímulos fiscales a que se refieren las disposiciones fiscales, así como los sectores de la actividad económica que reciben los beneficios;

XI. Datos sobre los juicios ganados y perdidos por el servicio de administración tributaria ante tribunales;

XII. Información detallada sobre los sectores de la actividad económica beneficiados por los estímulos fiscales, así como el monto de los costos para la recaudación por este concepto;

XIII. Cartera de créditos fiscales exigibles, así como el saldo de los créditos fiscales en sus distintas claves de tramitación de cobro y el importe mensual recuperado;

XIV. Universo de contribuyentes por sector de actividad económica, por tamaño de contribuyente y por personas físicas y morales;

XV. Importe de las devoluciones efectuadas y de las compensaciones aplicadas por cada uno de los impuestos.

Del artículo anterior, podemos desprender como a través del intercambio de información entre ambas dependencias de carácter fiscal se puede generar información que para el contribuyente puede resultar importante, dado que se conocería si efectivamente se esta haciendo un buen manejo de las finanzas públicas, lo que generaría una mayor transparencia en actuar de la autoridad y sobre todo se procuraría una transparencia en la rendición de cuentas. Ya que la información que maneja la autoridad no la considera pública, lo que ocasiona opacidad en el acceso a la información fiscal.

Derivado de la información contenida en el artículo 24 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, clasificada en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Gastos Fiscales, además de la información que consideramos que debería de estar a disposición del contribuyente.

INFORMACIÓN TRIBUTARIA

Ley de Ingresos de la Federación	**Presupuesto de Gastos Fiscales**	**Información que debería de estar a disposición del contribuyente**
.Recaudación por actividad económica. .Recaudación del impuesto sobre la renta. .Recaudación del impuesto al valor agregado. .Los derechos; aprovechamientos, e ingresos propios de petróleos mexicanos. .Recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios de cerveza y bebidas refrescantes; bebidas alcohólicas; tabacos labrados, y gas, gasolinas y diesel.	.Los montos que representan para el erario federal los estímulos fiscales a que se refieren las disposiciones fiscales, así como los sectores de la actividad económica que reciben los beneficios. .Importe de las devoluciones efectuadas y de las compensaciones	.Datos sobre los juicios ganados y perdidos por el servicio de administración tributaria ante tribunales; .Información detallada sobre los sectores de la actividad económica beneficiados por los estímulos fiscales. .Cartera de créditos fiscales exigibles, así como el saldo de los créditos fiscales en sus distintas claves de tramitación de cobro y el importe mensual recuperado; .Universo de contribuyentes por sector de actividad económica, por tamaño de contribuyente y por personas físicas y morales.

Sin embargo, pese a que cierta información se encuentra regulada en el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Gastos Fiscales , entre otros; no es suficiente, debido a que de manera detallada no se expone dicha información para que sea del conocimiento y sobre todo al acceso del contribuyente, debido a que la información que se encuentra en poder de la administración pública es información pública que debe de gozar del principio de máxima publicidad.

3.5 LEY FEDERAL DE LOS DERECHOS DEL CONTRIBUYENTE ART. 2, FRAC. I Y VII.

El presente apartado es con la finalidad de dar a conocer los derechos de los contribuyentes frente al ejercicio del derecho a la información. Es decir, al ser el objetivo de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente, regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales. Es dable, que este derecho se manifieste de forma limitada en materia fiscal pero a través de una adecuada regulación su eficiencia resultaría un mejor ejercicio en materia fiscal.

A continuación, daremos paso a los principales derechos que regula el artículo 2º de la ley en comento.

- Derecho a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, así como del contenido y alcance de las mismas.

Básicamente, lo anterior va encaminada a la información que debe dar a conocer la autoridad fiscal al contribuyente en cumplimiento de su obligación fiscal, la cual para Emilio Margáin se define como:

> *"…el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie."* [60]

[60] RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. *Derecho Fiscal, Decimoquinta reimpresión,* Segunda Edición, Ed. Oxford, México, 2007. Pág. 110.

Por su parte, De la Garza sostiene lo siguiente:

> *"…que de la realización del presupuesto legal conocido como hecho imponible, surge una relación jurídica que tiene la naturaleza de una obligación, cuyos extremos se encuentran los elementos personales: un acreedor y un deudor y en el centro un contenido, que es la prestación del tributo…Define a la realización tributaria sustantiva como "aquella por virtud de la cual el acreedor tributario (la administración fiscal) tiene el derecho de exigir al deudor tributario principal o los responsables el pago del tributo, es decir, el cumplimiento de la prestación de dar cuyo contenido es el pago de una suma de dinero o la entrega de ciertos bienes en especie".* [61]

Una vez enfatizado lo anterior, nos percatamos que el sujeto activo, es decir, el Estado tiene como tarea el proporcionar y allegar al sujeto pasivo, en este caso el contribuyente, toda la información relativa para que finalmente, cumpla su obligación que consiste en el pago del tributo que haya causado.

Por otra parte, otro de los derechos que establece la Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes es:

- Derecho al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes que de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, conozcan los servidores públicos de la administración tributaria, los cuales solo podrán ser utilizados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 del código fiscal de la federación.

Como podemos apreciar, este derecho establece como información reservada: los datos, informes y antecedentes de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, que conozcan los servidores públicos, pero no se hace alusión a qué tipo de datos. Tal pareciera que en materia fiscal existiera una reserva absoluta, en donde se deja al arbitrio del servidor público, la decisión de que considera como reservado.

Mientras que la Suprema Corte de Justicia, únicamente establece como información reservada, lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

[61] Idem.

> *"En términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto los expedientes judiciales que no hayan causado estado, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada. No obstante la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva."* [62]

La última parte, de este criterio jurisprudencial resulta interesante al establecer como excepción de la información reservada, cuando resulte mayor beneficio para sociedad que el daño que provoque con su divulgación, por lo que conviene preguntarnos ¿qué daño se causaría al hacer pública la información concerniente a la extinción de la obligación tributaria?. Sin embargo, la autoridad fiscal se escuda bajo el artículo 69 del Código Fiscal Federal, con el fin de salvaguardar información del contribuyente.

Sin embargo, el problema surge cuando la autoridad fiscal determina que hace público y que información clasifica como reserva o en su defecto confidencial. Pese a que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, determina que considera como tal, en materia fiscal tal pareciera que las reglas las pone la autoridad fiscal, ya que para sostener sus criterios al respeto, únicamente se respaldan en el Código Fiscal Federal.

Conviene establecer normas que permitan dilucidar el secreto fiscal, con el fin de combatir la opacidad de la información en materia fiscal y generar mayor transparencia para lograr una adecuada recaudación y una rendición de cuentas, de esta manera; la sociedad estaría mejor informada y por otra parte, el crecimiento del país sería superior si se cumplieran los objetivos anteriores.

[62] Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, P/J.45/2007, Diciembre 2007, Pág. 991.

3.6 EL DERECHO A LA INFORMACIÓN (LFTAIPG)

La presente ley tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información en posesión de:

- Los Poderes de la Unión.
- Los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal.
- Cualquier entidad federal.

La ley tiene 62 artículos, los cuales se divide en cuatro títulos que se denominan:

- Título Primero de las Disposiciones Comunes de los Sujetos Obligados.
- Título Segundo Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal.
- Título Tercero Acceso a la información de los demás sujetos obligados.
- Título Cuarto Responsabilidades y Sanciones.

Por su importancia a continuación mencionaremos los puntos más trascendentales de esta ley.

El artículo 7 nos menciona un catalogo de lo que se considera información pública entre la que podemos encontrar información general de las dependencias, es decir, su estructura orgánica, facultades de las unidades administrativas, remuneración mensual, domicilio de las unidades de enlace, metas y objetivos de éstas; servicios que ofrecen, presupuesto asignado, resultado de auditorías, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados; diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a programas de subsidios; contrataciones celebradas, marco normativo, informes, mecanismos de participación ciudadana y por último señala, la información que sea de utilidad o se considere relevante.

Lo interesante es saber para quien resulta relevante, para la dependencia o para el ciudadano.

Finalmente, es muy subjetivo este último punto, dado que la ley marca ciertos criterios de clasificación de la información pero ante la falta de capacidad del personal para determinar que es público, reservado o confidencial; en

ocasiones no se cumple el principio de máxima publicidad ante actos que debido a su naturaleza son públicos y los clasifican de manera contraria.

Por tanto, por regla general toda la información es pública, salvo casos excepcionales en los cuales la información será reservada o confidencial, según sea el caso.

Por lo que en el artículo 14 del mismo ordenamiento, encontramos la información que se considera reservada como:

- La que se considere expresamente en la ley.
- Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario.
- Las averiguaciones previas.
- Los expedientes judiciales o administrativos de los servidores públicos.
- Las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberatorio de los servidores públicos.

Sin embargo, en el artículo 13 nos menciona los criterios bajo los cuales se va a clasificar la información reservada, es decir, cuando se comprometa la seguridad nacional, pública o la defensa nacional; se menoscabe la conducción de las negociaciones; la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; se ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de la persona. Pero lo que resulta más interesante, es lo concerniente a que cause un perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, la persecución de los delitos, la impartición de justicia, *la recaudación de las contribuciones*, entre otras.

Por lo tanto, la doctrina señala que:

> *"La información reservada es aquella que representa un límite natural al derecho de acceso a la información, y como tal, representa la excepción a la norma. Para garantizar el principio de apertura es necesario que la normatividad se extienda lo suficiente, pero no de manera exacerbada, hacia la delimitación de las causales de reserva de la información claras y precisas. De manera general, la LFTAIPG establece una serie de aspectos de la vida y desarrollo del Estado que pueden encontrar en conflicto con el interés general al revelar cierta información. Este interés general se entiende como el incentivo de una comunidad en su vida*

dentro de un estado de derecho para conocer cualquier información que pueda afectar a su bienestar." [63]

La información reservada cumple con un periodo de reserva de doce años de conformidad con la LFTAIPG.

Lo importante es que las autoridades no se escuden bajo criterios de reserva para no hacer pública información que por su naturaleza lo es, no es posible, que si bien es cierto, que esta ley nos da las bases que determinan esta clasificación, los servidores públicos realicen su propia clasificación bajo criterios subjetivos, que en ocasiones cuando se les pide determinada información y el personal no cuenta con ella, que por razones de pericia o porque fue destruida se escudan, es decir; que no es posible el acceso a dicha información porque es reservada, lo único que se pretende es transparencia en la actuación de nuestras autoridades.

En cuanto a información confidencial se refiere, el artículo 18 de la ley multicitada, consideran dos supuestos, el primero de ellos es cuando los particulares les entregan información de este carácter a los sujetos obligados, así como los datos personales que requieran del consentimiento del individuo para su difusión. Como nos percatamos, la ley no profundiza en este tema, sin embargo; en un capitulo denominado Protección de datos se hace énfasis a que los sujetos obligados serán los responsables de los datos personales, así como los casos en que no requerirá del consentimiento del individuo para proporcionar estos datos.

Entre estos encontramos los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general; los que se transmitan entre sujetos obligados, dependencias y entidades, bajo el ejercicio de sus facultades; orden judicial y; a terceros cuando se contrate la prestación de un servicio.

De esta manera, los sujetos obligados que posean datos personales deberán hacerlo del conocimiento al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

[63] NAVA GOMAR. Salvador. Issa Luna Pla, Ernesto Villanueva. Ob. Cit. Pág. 65.

Cabe resaltar, que derivado del tema de Protección de datos personales actualmente contamos con la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares. Así como, algunos lineamientos y el propio reglamento de la LFTAIPG que regulan los datos personales en posesión del sector público.

Ha adquirido gran relevancia, ya que se consagra la protección de datos personales a nivel constitucional en los artículos 6, 16 y 73. Ya que en el artículo 73, fracción XXIX-O Constitucional se faculta al Congreso para legislar sobre esta materia.

No obstante, a quien se le ha conferido de salvaguardar la tarea de acceso a la información es al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, el cual es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Se encarga de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información. Además de proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades; así como vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares.

Finalmente, se realizarán algunas consideraciones sobre el procedimiento de acceso que se lleva a cabo ante la dependencia o entidad.

- Cualquier persona o su representante podrá presentar ante la unidad de enlace una solicitud de acceso a la información, el cual no requiere de formalismo alguno, dado que se puede presentar mediante escrito libre o a través de los formatos que aprueba el Instituto.
- Los requisitos de esta solicitud son: el nombre del solicitante, la descripción del documento que se solicita, cualquier dato que facilite su búsqueda y la modalidad bajo la cual se entregará la información.
- La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia y el solicitante. Ya que realizará las gestiones necesarias para facilitar el acceso a la información.
- La unidad de enlace turnará a la unidad administrativa la solicitud que pueda tener la información, con la finalidad de que se localice, se

verifique su clasificación y se comunique su procedencia de acceso. Ya que la respuesta de la solicitud se comunicar en el menor tiempo posible, la cual no podrá exceder de 20 días hábiles y excepcionalmente podrá ampliarse siempre y cuando existan razones que lo motiven y se le notifique al solicitante.

Esta ley maneja los recursos de revisión y de consideración:

1. El recurso de revisión, el cual da lugar ante la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados. El solicitante podrá interponerlo ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto o ante el Instituto, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

2. El recurso de reconsideración, una vez transcurrido un año en que se expidió la resolución, el solicitante podrá solicitar ante el Instituto que considere la resolución, que se resolverá como máximo en 60 días hábiles.

A grandes rasgos, contamos con una Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental que ha hecho posible el acceso a la información, dado que es una ley completa comparada con otras disposiciones de Latinoamérica y cuenta con grandes paralelismos con la Ley Modelos Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.

Actualmente, estamos en constante cambio dado que en los primeros días del mes de marzo de 2011, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó en lo general el dictamen de la minuta con proyecto de decreto en el que reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Pero dada la importancia de la discusión de ciertas disposiciones se ha declarado en sesión permanente con la finalidad de integrar un grupo de expertos que permitan el conceso no solo al interior de la Comisión, sino también; en los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y Senadores.

Uno de los puntos que se discute es la aprobación del artículo 18 bis, el cual establece que: “Los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes o fideicomisarios de fideicomisos públicos, o como titulares de operaciones bancarias o fiscales que involucren recursos públicos federales, principalmente en estos casos, no podrán clasificar la información relativo al ejercicio de dichos recursos como secreto fiduciario, bancario o fiscal, respectivamente, sin perjuicio de que dicha información pueda ubicarse en algún otro supuesto de clasificación previsto en este libro.”

En términos generales, ley reglamentaria del artículo 6 Constitucional, es completa en cuanto a su contenido pero son necesarias ciertas reformas como son la inatacabilidad de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Con la finalidad de respetar su autonomía y el ejercicio de facultades ante otras dependencias que actualmente no respetan sus resoluciones y ejercen su derecho de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPITULO IV

LA FIGURA DE LA CANCELACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES V/S EL PERDÓN DE CRÉDITOS FISCALES

4.1 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ARTÍCULO 146-A

A continuación se expondrá el tema de la cancelación de créditos fiscales cuyo acceso a la información ha sido limitado por la autoridad hacendaria, bajo criterios del secreto fiscal. Por lo que es conveniente precisar cómo se maneja esta figura en la legislación y a lo largo del capítulo se abordará esta disyuntiva, con la finalidad de precisar los alcances y efectos de estos.

El Código Fiscal en el artículo 146-A, nos establece los supuestos bajo los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Fiscal podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas fiscales, en los que indica los siguientes:

- Incosteabilidad en el cobro.
- Por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

Sin embargo, no determina los alcances de cada uno de ellos, sino únicamente nos indica los montos que dan lugar a los supuestos, es decir, se consideran créditos de cobro incosteable, “aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de inversión, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito, así como aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe”.

Lo anterior, sólo permite darnos cuenta de los parámetros monetarios que utiliza la autoridad hacendaria para determinar lo incosteable. Por lo que para un mejor entendimiento es necesario saber que se entiende por unidad de inversión:

> *"Las unidades de inversión son instrumentos negociables que se colocan entre el público inversionista a cambio de recibir un porcentaje de interés conforme a las reglas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es lo que también se conoce como "UDIS", y que se toman como parámetro para fincar el porcentaje de créditos fiscales que pueden ser susceptibles de cancelación por incosteables a los intereses del Poder Público a la luz de la precitada norma jurídica fiscal."*[64]

Por otra parte, nos estable los criterios que se consideran para determinar cuando un crédito es considerado insolvente.

Entre los que podemos distinguir:

- Cuando no se tenga bienes embargables.
- Cuando ya se hubiese hecho el embargo y no se haya cubierto el crédito.
- Cuando no se puedan localizar bienes.
- Cuando el deudor o los responsables solidarios hayan fallecido sin dejar bienes que sean objeto del procedimiento administrativo de ejecución.

Asimismo, nos menciona que cuando el contribuyente tenga dos o más créditos a su cargo, estos se sumarán, la finalidad es determinar si se cumplen los requisitos señalados y en su defecto de le aplique el mismo tratamiento.

No obstante, se faculta a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las reglas de carácter general para la aplicación de lo que se ha mencionado con antelación.

Ante la falta de un concepto de cancelación de crédito fiscal en la legislación, es necesario recurrir a lo que dice la doctrina:

Para Raúl Rodríguez Lobato,

> *"La cancelación de una obligación fiscal consiste en el castigo de un crédito por insolvencia del deudor o incosteabilidad en el cobro, es decir, consiste en dar de baja una cuenta por ser incobrable o incosteable su cobro. Realmente la cancelación no extingue la obligación, pues cuando se cancela un crédito, la autoridad únicamente se abstiene de cobrarlo,*

[64] SÁNCHEZ GÓMEZ. Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano,* Segunda Edición, Ed. Porrúa, México, 2001. Pág. 418.

por lo tanto, una vez cancelado el crédito sólo hay dos formas de que se extinga la obligación: a) el pago; o b) la prescripción." [65]

Juan Manuel Ortega Maldonado no define explícitamente el concepto de cancelación, sino únicamente menciona los alcances de ésta, por lo que comenta lo siguiente:

"La cancelación no es un medio de extinguir los créditos fiscales, pues lo único que se hace es eliminar el registro de la deuda por lo incosteable que resulta, más ello no significa la extinción de la obligación". [66]

Lo anterior, se reafirma con lo que indica el Código Fiscal al establecer que la cancelación de créditos fiscales no libera de su pago. Otros autores, al respecto mencionan:

"…las normas jurídicas estatuyen, que la cancelación de créditos fiscales no libera de esa obligación al sujeto pasivo principal y al responsable solidario; por esa razón, se rechaza por algunos, de que se trate de alguna forma de extinción de la obligación contributiva, puesto que si un deudor fiscal deja de ser insolvente, es localizado su paradero, y dispone de bienes, recursos e ingresos que forman parte de su patrimonio, el fisco deberá exigirle en forma coactiva el entero de esa obligación, siempre y cuando no haya operado la prescripción que lo libere de tal deber." [67]

Lo que menciona la doctrina va encaminado a lo que el Código Fiscal refiere en el artículo 146-A. Por lo tanto, lo que debe de quedar claro es que la cancelación de créditos no es una forma de extinguir las obligaciones, ya que esto ocurre cuando:

"el contribuyente cumple con la obligación y satisface la prestación tributaria o cuando la ley extingue o autoriza a declarar extinguida la obligación." [68]

lo tanto sólo las formas que declaran extinguida la obligación fiscal son: el pago, la prescripción y la caducidad; la compensación y la condonación. Pese a que la doctrina clasifica la cancelación dentro de las formas de extinción, siempre hace énfasis en declarar que no ocurre, dado que no se libera del

[65] RODRIGUEZ LOBATO. Raúl. Ob. Cit. Pág.179.
[66] ORTEGA MALDONADO. Juan Manuel. *Lecciones de Derecho Fiscal*, Ed. Porrúa, México, 2009. Pág. 256.
[67] SÁNCHEZ GÓMEZ. Narciso. Ob. Cit. Pág. 419
[68] RODRIGUEZ LOBATO. Raúl. Ob. Cit. Pág. 167.

pago al contribuyente, que bien pudiera ser el sujeto pasivo principal o el responsable solidario.

Por lo que concluimos que la cancelación es la abstención de la autoridad hacendaria de efectuar el cobro, que debido a razones de incosteabilidad o en su caso que resulten incobrables; determina que no es posible efectuar su cobro, ya que para la Federación implica mayor gasto. Por lo que el contribuyente ya sea el sujeto pasivo directo o en su caso el responsable solidario, sólo extinguirán su obligación a través de efectuar el pago correspondiente o mediante la prescripción, no así con la cancelación.

4.1.1 LA CANCELACIÓN POR INCOSTEABLE

Una vez establecido la forma de regular la cancelación de créditos fiscales en el Código Fiscal de la Federación. Analizaremos como se ha manejado en cada una de la las leyes de Ingresos de la Federación la cancelación de créditos fiscales por incosteable, en la que se tomará como punto de partida la Ley de Ingresos de 1999 hasta llegar a la Ley de Ingresos de 2011.

En la Ley de Ingresos de la Federación de 1999, se faculta a la Secretaria de Hacienda para cancelar créditos fiscales por incosteables. Únicamente establece este supuesto para proceder a la cancelación, asimismo hace hincapié en que por única ocasión se libera del pago al contribuyente, pero esto mismo, lo vemos referido en la Ley de Ingresos de 2000, 2001 y 2002.

Pese a que, la cancelación de créditos fiscales no libera del pago, durante cuatro ejercicios fiscales se liberó al contribuyente, Cabe mencionar, que no se abordaban los parámetros bajo los cuales la SHCP determinaba como incosteable y más aún, que criterios determinaron la liberación del pago.

En la Ley de Ingresos de 2002, se marcan ciertas diferencias y se trata de precisar algunas consideraciones respecto de la cancelación de contribuciones o aprovechamientos. Ya que únicamente se precisa éstas dos y descarta lo concerniente al impuesto de tenencia y uso de vehículos.

Del mismo, precisa que la cancelación no procederá cuando se reúna en una misma persona dos o más créditos, cuya suma exceda de 2500 unidades de inversión, lo cual conforme paso el tiempo este criterio en el Código Fiscal no adquirió los mismos alcances, ya que actualmente precede la cancelación y se suman todos los créditos que tenga el contribuyente con la finalidad de determinar si cumple o no con los requisitos que determina la ley.

Mientras tanto, en la Ley de Ingresos de 2003 y 2004, se maneja el mismo contexto y cambia el término de cancelación por el de condonación de créditos derivado de contribuciones o aprovechamientos. Como sabemos en la condonación, la ley faculta a la autoridad hacendaria para declarar extinguido el crédito fiscal. Tal vez, la finalidad fue utilizar el concepto correcto y dejar de utilizar el término de cancelación, aunado a ello la liberación del pago.

Posteriormente, es hasta la Ley de Ingresos de 2005 y 2006, cuando se vuelve a manejar el concepto de cancelación de créditos fiscales, facultad conferida a las autoridades fiscales y sólo esgrime lo relativo a créditos incobrables.

Pero es hasta la Ley de Ingresos de 2007, cuando se utilizan los conceptos cancelación de créditos incobrables e incosteables.

Para determinar los créditos incosteables, la autoridad fiscal evalúa lo siguiente:

- Monto del crédito.
- Costos de las acciones de recuperación.
- Antigüedad del Crédito y;
- Probabilidad del cobro del mismo.

Lo anterior, permite conocer las pautas bajo las cuales se determina este criterio. Pero finalmente, es la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria que bajo estos lineamientos, estableció los supuestos que den lugar a las cancelaciones incosteables. No obstante, se enfatiza que efectivamente, la cancelación no libera del pago al contribuyente.

Como nos damos cuenta, es a partir de este año cuando la ley empieza a ser más completa, al establecer ambos supuestos en que puede operar la cancelación, es decir, por incosteable o incobrable.

En la Ley de Ingresos de 2008, 2009 y 2010, únicamente se hace alusión a la cancelación de créditos incosteables, en la que se faculta a la autoridad fiscal para ello. Asimismo, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que rinda un informe ante la Cámara de Diputados y Senadores; el cual deberá contener:

- Sector.
- Actividad.
- Tipo de Contribuyente.
- Porcentaje de cancelación.
- Y el reporte de las causas que determinaron la incosteabilidad.

Sin embargo, es con la *LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2011*, cuando el panorama al respecto es totalmente distinto. Ya que exclusivamente, hace referencia a infracciones sobre disposiciones aduaneras y multas derivadas del incumplimiento de obligaciones fiscales, sin establecer lo concerniente a la cancelación de créditos.

A lo largo de este análisis cronológico de la Ley de Ingresos de la Federación, nos dimos cuenta como por cuatro años consecutivos la cancelación de créditos fiscales libero del pago al contribuyente, por lo que en esos momentos la cancelación no cumplió su finalidad de no liberación del pago, debido a que se le dio un tratamiento distinto a esta figura. Lo que denota la falta de criterio legislativo para determinarle a esta figura efectos que por su naturaleza son propias de figuras distintas que efectivamente si extingas la obligación tributaria, no así en los casos de cancelación.

Posteriormente, dentro del mismo contexto y parámetros que se contextualiza el concepto de condonación de créditos, cuya figura si extinga la obligación fiscal, pero tal pareciera que el legislador utilizaba un juego de palabras al

establecer en un inicio la figura de la cancelación, después la condonación y posteriormente decidió por utilizar el concepto de cancelación.

Pero lo interesante, surge con la actual Ley de Ingresos, en donde no se menciona nada al respecto, tal pareciera que es un tema que debido a la problemática que se ha suscitado de no permitir el acceso a la dicha información o en su defecto la publicidad de la misma; se ha dejado fuera del alcance y del conocimiento de la ciudadanía, que por razones políticas o económicas no se hace alusión a ello.

4.1.2 LA CANCELACIÓN POR INSOLVENCIA

La cancelación por insolvencia es lo que da lugar a que un crédito se convierta en incobrable.

> *"Un crédito es incobrable, cuando el deudor directo o solidario del mismo se encuentra en estado de insolvencia o ha muerte sin dejar bienes."* [69]

Sin embargo, la legislación determina que se consideran insolventes los deudores o responsables solidarios cuando no tenga bienes embargables para cubrir el crédito o éstos ya se hubieran realizado, cuando no se puedan localizar o cuando hubieran fallecido sin dejar bienes que puedan ser objeto del procedimiento administrativo de ejecución.

Al respecto la ley de Ingresos de 2005, 2006 y 2007, consideraban que existía imposibilidad de cobro cuando los deudores no tenían bienes embargables, el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre o cuando por sentencia firme hubiera sido declarado en quiebra por falta de activo.

Realmente, la Ley de Ingresos de ejercicios anteriores sólo es un referente que permite observar la transición del concepto de cancelación por insolvencia del deudor o los responsables solidarios.

---

[69] SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Mayolo. *Derecho Tributario*, Tomo I, Cárdenas editor, México, 2002. Pág. 426.

Con base al ACUERDO-JG-SAT-IVO-6-2007, en el cual se establecen los supuestos de cancelación por imposibilidad de práctica de cobro para efectos del artículo 15 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2007, los siguientes:

- Se entiende que el deudor no tiene bienes embargables cuando la autoridad fiscal tenga certeza de que el deudor no tiene bienes a su nombre.
- El deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre, se presumirá a aquellos contribuyentes personas físicas fallecidas o desaparecidas no tienen bienes a su nombre cuando de conformidad con el artículo 23, fracción III del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, se haya presentado al Registro Federal de Contribuyentes.
- Por sentencia, el deudor hubiera sido declarado en quiebra. En este caso, dentro del expediente abierto con motivo de crédito fiscal de que se trate, deberá obrar original o copia certificada de la sentencia de quiebra y la cancelación procederá siempre que dicha sentencia haya causado estado.

Como nos damos cuenta, el Código Fiscal actual sólo maneja dos supuestos para considerar un crédito insolvente, sin embargo, es más preciso en su contenido al establecer las pautas que lo originan, es decir, cuando no se tiene bienes embargables o en su defecto cuando éste ya se hubiera realizado, o en el caso del fallecimiento del deudor o responsable solidario.

Para finalizar, tanto los créditos incobrables e insolventes son los supuestos que le permiten a la autoridad determinar con base a la ley, la cancelación de un crédito fiscal, que en ningún caso extingue la obligación fiscal.

4.2 ARTICULO 4-A Y 69-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El artículo 4-A del Código Fiscal de la Federación establece la aplicación de este código a los impuestos y accesorios exigibles por Estados extranjeros, el cual a la letra dice:

> *"Articulo 4 A. Los impuestos y sus accesorios exigibles por los estados extranjeros cuya recaudación y cobro sea solicitado a México, de conformidad con los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte, les serán aplicables las disposiciones de este código referentes a la notificación y ejecución de los créditos fiscales.*
>
> *La Secretaria de Hacienda y Crédito Público o las oficinas que esta autorice recaudaran, de conformidad con los tratados internacionales antes señalados, los impuestos y sus accesorios exigibles por los estados extranjeros."*

Este artículo, nos establece que un estado extranjero puede hacer exigible los impuestos y accesorios, cuyo cobro se solicite a México pero será conforme a lo establecido por los Tratados que versen sobre asistencia mutua en el cobro, en los que nuestro país se parte.

El Código Fiscal de la Federación será aplicable para la notificación y ejecución de los créditos fiscales.

Pero quien recaudará los impuestos exigibles por los estados extranjeros es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, el artículo 69-A señala los casos en que la autoridad fiscal asistirá en el cobro y recaudación de impuestos exigibles por los estados extranjeros, al establecer lo siguiente:

> *"Artículo 69-A. Las autoridades fiscales asistirán en el cobro y recaudación de los impuestos y sus accesorios exigibles por los Estados extranjeros en términos de sus respectivas legislaciones, cuando las autoridades fiscales extranjeras así lo soliciten, en los términos de los tratados internacionales de los que México sea parte, siempre que exista reciprocidad. Para estos efectos, los plazos de prescripción de los créditos fiscales extranjeros y de caducidad, así como la actualización, los recargos y las sanciones, se regirán por las leyes fiscales del Estado extranjero solicitante.*
>
> *En el caso en que el impuesto y sus accesorios a que se refiere este artículo sean pagados en moneda nacional, será aplicable el tipo de cambio vigente al momento en que se efectúa el pago."*

El artículo 69-A es más explicito y ahonda aun más en este tema al establecer que los plazos de prescripción de créditos fiscales extranjeros, caducidad, actualizaciones, recargos y sanciones; se regirán por las leyes fiscales del estado extranjero solicitante. Los impuestos y accesorios que sean pagados en moneda nacional le será aplicable el tipo de cambio vigente a partir del momento que se lleve a cabo el pago.

Además este artículo 69-A, nuevamente nos establece que son las autoridades fiscales las que asistirán para efectuar el cobro y la recaudación de impuestos y accesorios exigibles por los Estados extranjeros en términos de sus respectivas legislaciones, sin embargo; el artículo 4-A nos establece que referente a la notificación y ejecución de créditos fiscales se aplicará el Código Fiscal de la Federación. Todo lo anterior, en términos de los tratados en que México sea parte, siempre que existe el principio internacional de reciprocidad.

Respecto a lo anterior, México se adhirió a la Convención sobre asistencia mutua en materia fiscal de la OCDE y el Consejo de Europa en mayo de 2010. El objetivo de este acuerdo multilateral es el combate a la evasión y la elusión fiscal, a través de un esfuerzo coordinado entre los países para promover asistencia administrativa en materia tributaria, en el que se asegura una protección adecuada a los derechos de los contribuyentes. Asimismo, a través de esta Convención se permitirán otras formas de asistencia como las auditorías fiscales simultáneas y la asistencia en el cobro de créditos fiscales.

Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8, fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es improcedente los juicios por resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios, cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte. Pero en la parte final nos enfatiza, que no es improcedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los actos de cobro y recaudación, a contrario sensu, tenemos que es procedente el juicio cuando se impugnen por vicios propios, los actos de cobro y recaudación.

4.2.1 FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA CONDONAR CRÉDITOS FISCALES.

Para comenzar este tema partiremos de la definición de Crédito fiscal, desde el punto de vista de la legislación. Posteriormente abordaremos los supuestos que dan lugar a la condonación y la facultad de la autoridad fiscal para llevarla a cabo.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 4o. nos manifiesta:

> *"Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleados o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena"*

El fundamento jurídico que prevé la facultad del Ejecutivo para condonar créditos fiscales es el artículo 39, fracción I del Código en mención. Este prevé que mediante resoluciones de carácter general el Ejecutivo Federal podrá condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y accesorios.

Asimismo, los supuestos bajo los cuales opera la condonación son:

1) Cuando se haya afectado:

- La situación de algún lugar o región del país.
- Una rama de actividad.
- La producción o venta de productos.
- La realización de alguna actividad.

2) Catástrofes sufridas por:

- Fenómenos meteorológicos.
- Plagas
- Epidemias.

Asimismo, de acuerdo al artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, precisa que opera la condonación de multas por infracción a las disposiciones fiscales e incluso las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual, apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad para imponer la sanción. Esta facultad está conferida a la

Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, se precisa que solo procede la condonación de multas que hayan quedado firmes y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación.

Al respecto la doctrina ha señalado lo siguiente:

> *"La condonación puede ser total o parcial. En el caso de condonación de obligaciones fiscales sólo debe de hacerse a título general y nunca particular, ya que esto implicaría un tratamiento desigual para los contribuyentes, con violación al principio de justicia y podría considerarse como un ejercicio caprichoso del poder por parte de la autoridad hacendaria. En cambio la condonación de multas puede hacerse tanto en forma general como en forma individual…tiene como finalidad atemperar en lo posible el rigor de la ley para adecuar la sanción a la situación concreta del infractor."* [70]

Sin embargo, no siempre se ha seguido el mismo mecanismo para establecer que es lo que se va a condonar, la siguiente jurisprudencia hace hincapié en la facultad concedida al Servicio de Administración Tributaria al respecto, con fundamento en el artículo séptimo transitorio, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007.

> *"…la facultad concedida al Servicio de Administración Tributaria para condonar: a) Créditos fiscales consistentes en contribuciones federales, cuotas compensatorias y multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago causadas antes del 1o. de enero de 2003; b) Recargos, multas y gastos de ejecución derivados de dichos créditos fiscales y recargos; y, c) Recargos y multas derivados de créditos fiscales respecto de cuotas compensatorias y contribuciones federales distintas a las que el particular debía retener, trasladar o recaudar, causados entre el 1o. de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2005, respeta el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, constitucional… Además, la distinción de los contribuyentes para obtener el referido beneficio fiscal atiende a fines extrafiscales y encuentra su fundamento en los artículos 31, fracción IV, 25 y 73, fracciones VII y XXX, de la Constitución, constituyendo un medio apto y adecuado para conducir al objetivo que pretende alcanzar el legislador con tal medida."* [71]

Lo anterior, de acuerdo con el criterio que emitió la Corte tuvo como objeto captar los recursos en las condiciones más favorables posibles, en un nivel de riesgo prudente, que conllevara a un sano desarrollo de los mercados y regularización de la situación de los contribuyentes que tenían adeudos a su cargo.

---

[70] RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. Ob. Cit. Pág. 178.

[71] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Junio de 2009, Tesis 2ª./J.77/2009, Pág. 294.

En conclusión, la facultad del Ejecutivo para condonar créditos fiscales se encuentra establecida en el Código Fiscal en el artículo 39, está facultad debe ejercerse de manera general para prevalecer el principio de equidad tributaria, no así, en el caso de condonación de multas que regula el artículo 74 del mismo ordenamiento que puede ser tanto de manera general como particular.

Por lo tanto, la condonación puede ser total o parcial y es una facultad discrecional de la autoridad que procede en casos especiales que determina la ley. Cabe destacar que la condonación es una forma de extinguir la obligación fiscal.

4.3 CANCELACIÓN Y PERDÓN, NATURALEZA JURÍDICA.

A continuación, expondremos algunas definiciones sobre cancelación y condonación de créditos fiscales para arribar a la naturaleza de cada una ellas.

De acuerdo con el Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero, la cancelación de créditos fiscales es:

> *"el acto mediante el cual se dejan sin efectos o anula el adeudo fiscal a favor de la autoridad hacendaria y a cargo del contribuyente, proveniente de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter de créditos fiscales y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".*[72]

No obstante, Código Fiscal de la Federación no ha definido expresamente en qué consiste la cancelación, pero nos da las pautas que lo determinan, es decir, únicamente nos establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios. Sin que se libere de su pago al contribuyente.

Sin embargo, una vez de haber establecido algunas definiciones doctrinales respecto de la cancelación de créditos al inicio del capítulo, podemos decir que la cancelación:

[72] *Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2007. Pág. 72.

- No libera del pago al contribuyente.
- No extingue la obligación fiscal.
- Procede contra créditos incobrables o incosteables.

Una vez que ocurre la cancelación del crédito fiscal para que quede extinguida la obligación es a través del pago o la prescripción.

Por lo tanto, la naturaleza jurídica de la cancelación de créditos fiscales es un acto de abstención de la autoridad fiscal por razones incosteables o incobrables. No obstante, el crédito existe y es válido y solo se extinguirá mediante el pago o la prescripción. Esta figura jurídica se regula en el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación.

Una vez de haber establecido lo inherente a la cancelación de créditos, daremos paso a la condonación como una forma de extinguir las obligaciones.

Algunas posturas doctrinales de la forma de concebir la condonación son las siguientes:

> *"La condonación en materia tributaria es una facultad discrecional que formal y materialmente tiene que estar fundamentada en una ley emanada del Congreso de la Unión."* [73]

Para el maestro Raúl Rodríguez Lobato la condonación consiste en:

> *"…la facultad que la ley concede a la autoridad hacendaria para declarar extinguido un crédito fiscal y, en su caso las obligaciones fiscales formales con él relacionadas."* [74]

Asimismo, este autor nos señala que la condonación no sólo opera respecto de las obligaciones fiscales derivadas de la causación de los tributos, sino también en las multas que se impone como sanción a los infractores de disposiciones fiscales.

[73] CASTREJÓN GARCÍA. Eduardo Gabino. *Derecho Tributario*, Cárdenas Editor, México, 2002, Pág. 311.
[74] RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. Ob. Cit. Pág. 177.

Sin embargo, las posturas doctrinales van encaminadas con lo que establece la legislación, tal es el caso del autor Narciso Sánchez Gómez que considera que la condonación consiste en:

> *"perdonar la obligación tributaria al sujeto pasivo, es una facultad de la autoridad fiscal competente a favor de los contribuyentes que por diversas causas no pueden pagar el tributo, como: fuerza mayor, por fenómenos naturales o accidentales que dan como resultado un menoscabo o pérdida de la riqueza y bienes del contribuyente, cuando su situación económica resulta insuficiente para cumplir, con dicha obligación…"* [75]

También añade que la condonación de la suerte principal sólo debe hacerse a titulo general, para que todas las personas que se encuentren colocadas en la misma situación alcancen el mismo beneficio. Establece la diferencia entre la condonación principal y la proveniente de multas, ya que ésta se pude dar de manera general como particular y puede ser total o parcialmente sobre el monto.

Como vemos estos autores determinan que la condonación efectivamente es una forma de extinguir las obligaciones y opera en contribuciones y accesorios.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio jurisprudencial en relación con la condonación:

> *"El Estado tiene a su cargo la rectoría económica y el desarrollo nacional, el cual deberá ser integral y sustentable, y uno de los instrumentos de política financiera, económica y social lo constituyen las disposiciones con fines extrafiscales, las cuales podrán hacerse patentes en cualquiera de los elementos del diseño impositivo, como puede suceder en el establecimiento de beneficios como la condonación. Así, esta figura se identifica como un beneficio fiscal concedido por el Estado a través de un acto voluntario, esencialmente unilateral, excepcional y discrecional, por virtud del cual se exime al deudor del pago de la carga tributaria, lo que necesariamente debe responder a criterios de equidad, conveniencia o política económica, conforme a los artículos 25 y 73, fracciones VII y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos…"* [76]

Derivado de lo anterior, podemos desprender que la Corte identifica esta figura como un beneficio fiscal concedido por el Estado a través de un acto voluntario

[75] SÁNCHEZ GÓMEZ. Narciso. Ob. Cit. Pág. 399.
[76] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Junio de 2009, Tesis 2ª./J.77/2009, Pág. 294.

cuyas características son:

- Esencialmente unilateral
- Excepcional y;
- Discrecional

Además añade que a través de este acto se exime al deudor del pago de la carga tributaria bajo los parámetros de equidad, conveniencia o política económica.

Aunado a lo anterior, tenemos que la naturaleza de la condonación es una forma de extinción de la obligación fiscal, cuya facultad se encuentra concedida al Ejecutivo regulado por el artículo 39, fracción I y 74 del Código Fiscal de la Federación.

A través de resoluciones de carácter general se podrá eximir total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios, así como autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades bajo las circunstancias que determine la ley. En caso de condonación de multas será por medio de resoluciones de carácter particular, con el fin de valorar la situación del infractor y si se le concede, bajo qué medida, es decir, es una facultad discrecional del Ejecutivo.

4.4 EFECTOS JURÍDICOS–ECONÓMICOS DE LA CANCELACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES.

Antes de analizar los efectos jurídicos de la cancelación, comenzaremos el análisis del crédito fiscal, con la finalidad de saber a partir de qué momento nace, se determina y se hace exigible la obligación fiscal.

En primer lugar, la obligación fiscal nace a partir del momento en que se actualiza el hecho imponible debido a que se realiza el hecho generador, ya que es a partir de este momento en que se coincide con la hipótesis normativa prevista en la ley. Dado que el hecho imponible es la hipótesis normativa cuya realización se asocia con obligación fiscal y el hecho generador es el hecho material que actualiza la hipótesis normativa.

Lo anterior, se reafirma en el artículo 6° del Código Fiscal de la Federación al establecer que "las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso que ocurran."

De la Garza, siguiendo a Sainz de Bujanda, nos dice que el nacimiento de la obligación es importante, porque permite determinar lo siguiente:

> *"a) Distinguir el momento en que se origina la deuda impositiva de aquellos otros en que surgen deberes tributarios de tipo formal, como son la prestación de declaraciones.*
> *b) Determinar la ley aplicable, que no puede ser la misma en el momento de realización del hecho imponible y en el de producirse el acto administrativo de liquidación o la liquidación por el particular.*
> *c) Practicar la evaluación de las rentas o de los bienes gravados, con referencia al momento en que el crédito fiscal surja.*
> *d) Conocer la capacidad de obrar de los sujetos de la imposición.*
> *e) Determinar el domicilio fiscal del contribuyente o de sus representantes.*
> *f) Determinar la época de pago y de exigibilidad de la obligación fiscal y, por lo tanto, fijar el momento inicial para el cómputo del plazo de prescripción.*
> *g) Determinar las sanciones aplicables, en función de la ley vigente en el momento del nacimiento de la obligación."* [77]

En el caso que nos ocupa, resulta trascendente para efectos de la cancelación saber en qué momento se origina la deuda impositiva, así como determinar la época de pago y de exigibilidad de la obligación fiscal, con la finalidad de computar el plazo para la prescripción, el cual efectivamente extinguirá la obligación.

La determinación de la obligación es posterior al nacimiento de la obligación y esta ocurre cuando la autoridad fiscal hace una precisión de la deuda en cantidad liquida.

Para Giuliani Fonrouge define la determinación de la obligación como:

> *"el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente, destinados a establecer en cada caso particular la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación."* [78]

[77] RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. Ob. Cit. Pág. 120 y 121.
[78] Idem.

Por lo tanto, la determinación de la obligación fiscal permite saber con posterioridad, si el contribuyente se encuadrará en los supuestos de créditos incobrables.

Respecto de la época de pago, ésta consiste en el plazo o momento establecido en la ley para que se satisfaga la obligación. En tanto que la exigibilidad de la obligación fiscal es la posibilidad de hacer efectiva dicha obligación y ésta se puede dar aún en contra de la voluntad del obligado, dado que no se satisfizo durante la época de pago. Cabe aclarar, que mientras no venza o no transcurra la época de pago, no es exigible la obligación.

El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, establece el procedimiento económico coactivo a través del cual, la autoridad fiscal exige el pago de créditos fiscales cuando no ha sido cubierto o garantizado dentro de los plazos establecidos en la ley.

Es así como, el crédito fiscal nace cuando se hace exigible por la autoridad, una vez transcurrido la época de pago y respetado los medios de defensa del contribuyente.

Una vez establecido el siguiente análisis de cómo nace la obligación hasta concluir con la exigibilidad del crédito fiscal por parte de la autoridad, daremos paso a la cancelación de créditos fiscales.

Cabe destacar, que los efectos de manera general del impacto impositivo de la cancelación de créditos fiscales estriba de acuerdo a las autoridades fiscales en:

> *"la depuración de créditos incobrables que aumentará el valor real de recuperación, mejorara la capacidad de gestión, desde las labores de notificación, la ejecución y la recuperación de adeudos, en que se obtiene la posibilidad de administrar con una mayor certeza los créditos, a partir de su valor real, lo cual servirá de plataforma para desarrollar nuevas estrategias de cobro, con mayor asertividad y eficacia".*[79]

[79] Oficio 400 SAT-2008-0052, a través del cual el SAT rinde informe al Congreso del Unión sobre las personas sujetas a la aplicación de cancelación de créditos, 24 de marzo de 2008.

Los anteriores parámetros, determinan que la depuración de la cancelación de créditos fiscales incobrables aumenta el valor real de recuperación, mientras que por otro lado, el Estado deja de percibir recursos en tanto, el contribuyente realice el pago respectivo, dado que la cancelación no implica una extinción de la obligación fiscal.

En cuanto a la mejora de la capacidad de gestión, labores de notificación, ejecución y recuperación de créditos, todo ello, precisa los efectos jurídicos que conlleva la cancelación de créditos fiscales.

Pero el efecto jurídico más importe de la cancelación es que no extingue la obligación fiscal.

De acuerdo a la doctrina, la obligación fiscal se extingue:

> *"cuando el contribuyente cumple con la obligación y satisface la prestación tributaria o cuando la ley extingue o autoriza a declarar extinguida la obligación*." [80]

En este caso, la extinción no ocurre, ya que el contribuyente no ha realizado el pago respectivo, la ley no declara y no extingue el derecho, por lo que el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo no omite ésta consideración.

Por otra parte, en cuanto a los efectos económicos, en algunos diarios de circulación [81] se manifestó que de un total de 711 mil 626 créditos cancelados en 2007 fueron beneficiados 10 sectores económicos, que son: comercio, restaurantes y hoteles (156 mil 486 créditos por 18 mil 56 millones de pesos); servicios comunales, sociales y personales (108 mil 962 créditos por 4 mil 790 millones); servicios financieros, inmobiliarios y profesionales (99 mil 461 créditos por un monto de 10 mil 382 millones).

Les siguen: industria manufacturera (65 mil 932 créditos por 10 mil 533 millones de pesos); de la construcción (33 mil 693 créditos por 7 mil 296 millones); transportes, comunicaciones y agencias de viajes (30 mil 383

[80] RODRÍGUEZ LOBATO. Raúl. Ob Cit. Pág. 167.
[81] La Jornada, "Condonó el SAT casi 74 mil millones de pesos de créditos fiscales de 2007", por Elizabeth Velasco C., secc. Política, Número 9211, 6 de abril de 2007, Pág.7

créditos por 3 mil 460 millones); agricultura, ganadería y pesca (8 mil 626 créditos por 761 millones); minería y petróleo (mil 845 créditos por 323 millones); electricidad, gas natural y agua potable (382 créditos, que representan 982 millones de pesos). El monto mayor de créditos cancelados se ubica en el sector otros (agrupa varios no especificados), con 205 mil 856 créditos por 17 mil 377 millones de pesos.

Por lo tanto, la cancelación de créditos se ve involucrada en el Presupuesto de Gastos Fiscales, dado que representan una perdida recaudatoria debido a la política fiscal adquirida en la aplicación de dichos créditos cancelados. Cabe decir, que no los contempla como tal, sino los presupuestos que se encuentran incorporados son: impuesto sobre la renta, impuesto empresarial sobre tasa única, impuesto al valor agregado, impuestos especiales y estímulos fiscales; además, de las medidas que se establezcan por Decreto Presidencial, los cuales de acuerdo a su naturaleza se clasificaran de acuerdo al tipo de gasto fiscal que corresponda.

Por lo que concluimos, que el efecto jurídico de la cancelación fiscal es que no extingue la obligación fiscal, sino únicamente hay una depuración en las cuentas públicas que por razones de incosteabilidad e insolvencia la Secretaria de Hacienda y Crédito Fiscal ejerce dicha facultad. En tanto, que los efectos económicos estriban en una menor recaudación, lo que implica que el Estado busque obtener mayores ingresos mediante el incremento de las tasas en los impuestos, además de verse reflejado en la deuda pública.

A continuación, se expondrá en el siguiente cuadro, los supuestos que establece el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, el cual hace alusión a los efectos jurídicos-económicos de la cancelación de créditos fiscales.

ARTÍCULO 146-A CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

INCOSTEABILIDAD EN EL COBRO	INSOLVENCIA DEL DEUDOR O LOS RESPONSABLES SOLIDARIOS.
• Importe inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de inversión. • Importe inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito. • Aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe.	• Cuando no tengan bienes embargables para cubrir el crédito o éstos ya se hubieran realizado. • Cuando no se puedan localizar. • Cuando hubieran fallecido sin dejar bienes que puedan ser objeto del procedimiento administrativo de ejecución. • Cuando el deudor tenga dos o más créditos a su cargo, todos ellos se sumarán para determinar si se cumplen los requisitos señalados.

4.4.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Dada la naturaleza de la cancelación de créditos fiscales, podemos afirmar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece de manera expresa lo concerniente a este tema, si bien es cierto que es una facultad otorgada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, es por ello que en el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna contempla como facultad del Ejecutivo Federal “la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Es por ello que en años anteriores se contemplaba en la Ley de Ingresos de la Federación de ejercicios fiscales anteriores a 2011, lo referente a la cancelación de créditos fiscales, en el que se hacía hincapié a los parámetros bajo los cuales operaba esta figura jurídica.

Lo cual se ve reflejado mediante la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, al establecer que la cancelación es una facultad discrecional de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, debido a lo siguiente:

> *"El artículo 14 de la ley en cita, establece: "Se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para cancelar por incosteabilidad los créditos cuyo importe al 30 de junio de 1998, hubiera sido inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 2,500 unidades de inversión. La cancelación de dichos créditos por única vez libera al contribuyente de su pago.". Así, de tal disposición se advierte que no impone a la autoridad la obligación de cancelar la totalidad de las multas, pues lo que contempla es una facultad discrecional, además de que por la naturaleza misma de la condonación, en cuanto que recae sobre multas que han quedado firmes y que por tanto su importe pertenece al erario público, es por lo que el Estado no puede disponer del mismo en beneficio de los particulares, salvo los casos en que excepcionalmente se justifique; de ahí que el citado numeral contemple aplicable dicha facultad únicamente cuando resulten incosteables los créditos, por lo que si un contribuyente se ve favorecido con la cancelación de diversos créditos, ello no puede interpretarse como un derecho absoluto del gobernado, sino como consecuencia del ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad, en los supuestos en que lo estime factible, tomando en consideración el multicitado precepto legal."* [82]

Lo anterior, permite verificar como la cancelación es considerada una facultad discrecional por parte de la autoridad, de acuerdo a la interpretación de nuestro Máximo Tribunal.

Es por ello, que se incluye en normas secundarias para su regulación y el hecho de que no se contemple en la Constitución, se debe a la falta de regulación de figuras trascendentales, que en este caso generan una disminución en el erario público, ya sea porque el crédito fiscal resulta incosteable o insolvente para el deudor o responsable solidario.

[82] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Septiembre de 2001, Tesis XV.1o. J/8, Pág. 1159.

4.4.2 FUNDAMENTO LEGAL.

El fundamento jurídico de la cancelación de créditos fiscales es el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, que establece lo siguiente:

> *"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.*
> *Se consideran créditos de cobro incosteable, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de inversión, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito, así como aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe.*
> *Se consideran insolventes los deudores o los responsables solidarios cuando no tengan bienes embargables para cubrir el crédito o éstos ya se hubieran realizado, cuando no se puedan localizar o cuando hubieran fallecido sin dejar bienes que puedan ser objeto del procedimiento administrativo de ejecución.*
> *Cuando el deudor tenga dos o más créditos a su cargo, todos ellos se sumarán para determinar si se cumplen los requisitos señalados. Los importes a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, se determinarán de conformidad con las disposiciones aplicables.*
> *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las reglas de carácter general para la aplicación de este artículo.*
> *La cancelación de los créditos a que se refiere este artículo no libera de su pago."*

Como lo hemos referido con anterioridad, este artículo no establece un concepto de cancelación sin embargo, indica los supuestos que dan origen a esta figura, es decir, los parámetros que regirán para establecer un crédito incobrable, en el que se toma unidades de inversión convertidas en moneda nacional y cuyo costo de recuperación no rebase el 75% del importe del crédito. También, se considera incosteable cuando su costo de recuperación sea igual o mayor a su importe.

Básicamente, es incosteable cuando representa por su escasa cuantía ser antieconómico para el erario público proceder a su cobro, pero lo anterior, se vuelve contradictorio al ver en los diferentes diarios de circulación de la Ciudad de México, las cantidades que suman los créditos cancelados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, el Código Fiscal establece lo concerniente a la cancelación de créditos por insolvencia en los casos en que no se tengas bienes embargables

para cubrir o éste ya se hubiera efectuado, así como en los supuestos en que no se pueda localizar o cuando hubieren fallecido sin haber dejado bienes afectos al procedimiento económico coactivo.

De lo anterior, podemos decir, que en el caso de que un deudor tenga un crédito fiscal, sea localizado su paradero y cuente con bienes o recursos que forman parte de su patrimonio, el fisco deberá exigirle el crédito fiscal, siempre y cuando no haya prescrito.

Concluimos, que la cancelación de créditos fiscales tiene su fundamento legal en el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, en el cual establece que Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad para llevar a cabo la cancelación de créditos fiscales en las cuentas públicas bajo los supuestos de incosteabilidad o insolvencia del deudor o responsable solidario. Cuyo fundamento destaca que la cancelación no libera de su pago, es decir, no extingue la obligación fiscal.

Lo anterior, lo vemos reflejado en las Leyes de Ingresos de la Federación de ejercicios anteriores que fueron un precedente de este artículo, en concreto comentaremos la Ley de Ingresos de 2007, que suele ser la más completa al referir lo inherente a la cancelación de créditos, ya que establece en su artículo 15, los supuestos referentes a la incosteabilidad, aunado a ello, la sentencia firme que declara en quiebra al deudor. En cuanto a créditos incobrables, hace mención al monto del crédito, el costo de las acciones de recuperación, antigüedad del crédito y probabilidad del cobro del mismo. Lo que se traduce en los supuestos de unidades de inversión y de moneda nacional, así como en los montos inferiores o superiores que establece el artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, en donde el legislador trató de ser más especifico al encuadrar cada supuesto.

4.5 PARALELISMOS Y DISCREPANCIAS DE LA CANCELACIÓN V/S CONDONACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES.

A continuación en el siguiente cuadro se indicaran las características de la cancelación y la condonación de créditos fiscales, lo que nos permitirá arribar a los paralelismos y discrepancias entre ambas figuras.

CANCELACIÓN Y CONDONACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES	
PARALELISMOS	**DISCREPANCIAS**
. Ambas figuras las regula el Código Fiscal de la Federación.	. La figura de la condonación se encuentra regulada en el artículo 39 y 71. En tanto que la cancelación se encuentra en el artículo 146-A dentro del capítulo V "De los Procedimientos Administrativos", todos ellos del Código Fiscal de la Federación.
. Es facultad del Ejecutivo Federal la condonación. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Fiscal está facultada para la condonación de multas por infracción y de la cancelación de créditos.	. La condonación es una forma de extinción de las obligaciones, mientras que la cancelación no extingue la obligación fiscal, salvo que se realice el pago u ocurra la prescripción.
	. La condonación es total o parcial y la cancelación es de manera total, dado que la ley no establece que el crédito solo será cancelado de manera parcial.
. La cancelación y la condonación se realizan mediante facultades discrecionales de la autoridad hacendaria	. La condonación obedece a casos especiales cuando haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de la actividad, así como en casos de catástrofes. Mientras que la cancelación opera en casos de que los créditos sean incosteables o impliquen insolvencia del deudor o responsable solidario.

Derivado del cuadro anterior, realizaremos algunas precisiones en los puntos de mayor relevancia que permiten detectar los paralelismos y diferencias entre ambas figuras.

Las similitudes entre ambas figuras es la facultad discrecional, entendida como el juicio subjetivo de la autoridad que lo ejerce. En el caso de la condonación derivado de multas por infracciones a las disposiciones fiscales, en la cual se aprecia de manera discrecional las circunstancias del caso y los motivos que tuvo la autoridad para imponer la sanción.

Mientras que en la cancelación, la ley establece los supuestos bajo los cuales se regula, además de referir que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar los créditos fiscales, es decir es potestativo de la autoridad decidir si efectivamente cancela los créditos a determinados contribuyentes.

Otra de las discrepancias que se encuentran entre ambas figuras, es que la cancelación no exime del pago, lo que indica que no extingue la obligación fiscal, mientras que la condonación extingue el crédito fiscal y en su caso las obligaciones formales.

Lo cual se reafirma con el siguiente criterio jurisprudencial:

> *"La condonación de deudas fiscales es un acto voluntario y unilateral a través del cual el legislador exime al deudor del cumplimiento de una obligación, normalmente pecuniaria, por lo que permite su extinción, y como en otras figuras fiscales como la causación, exención, devolución, compensación y acreditamiento, incide directamente sobre la obligación material de pago de la contribución. En ese tenor, la condonación de deudas fiscales está sometida a los postulados previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque queda sujeta al principio de reserva de ley en tanto que el propio legislador es quien debe regular sus aspectos esenciales, señalando detalladamente los requisitos necesarios para su procedencia, aunado a que tal mecanismo presupone la desaparición real de la capacidad contributiva del gobernado, de ahí que guarda relación con el diverso principio de proporcionalidad tributaria y, por ende, también debe dar un trato equitativo para evitar, en la medida de lo posible, su uso indiscriminado o injustificado entre sujetos obligados que se encuentran en el mismo supuesto fáctico; sin soslayar que ocasionalmente se emplea para perdonar deudas que no tienen un origen propiamente tributario, como por ejemplo tratándose de las*

cuotas compensatorias, caso en el cual no son aplicables los principios enunciados, sino otros postulados constitucionales." [83]

En este jurisprudencia, nos podemos percatar de la forma en cómo conceptualiza la Suprema Corte la condonación, al establecerla como un acto voluntario y unilateral, a través del cual el legislador exime del cumplimiento de la obligación al deudor. Aunado a ello, la implicación de principios tributarios como son la proporcionalidad y la equidad, éste último con la finalidad de evitar el uso indiscriminado o injustificado entre los sujetos que se encuentren en el mismo supuesto.

Para concluir, la diferencia más radical entre ambas figuras jurídicas, es que la condonación obedece a casos especiales cuando afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de la actividad, así como en casos de catástrofes. Además de la condonación de multas, ésta última se impone como sanción derivado de disposiciones impositivas.

Mientras que la cancelación opera en los casos en que los créditos sean incosteables o impliquen insolvencia del deudor o responsable solidario. A grandes rasgos son figuras que no comparten la misma naturaleza jurídica, alcances y efectos.

Por lo que, el tratamiento que determina la ley para cada una es diferente, ya que mientras la condonación es mediante una resolución de carácter general en el caso de obligaciones fiscales y al referirse a multas deberá ser particular, dado que se adecua la situación del infractor al caso concreto. Esto no así, para la cancelación debido a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las reglas de carácter general para la aplicación de la cancelación de créditos fiscales.

[83] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXIX, Mayo 2009, Tesis 2a. J. 50/2009, Mayo 2009. Pág. 119.

4.6 ACCESO A LA INFORMACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES

En México a raíz del ejercicio del derecho de acceso la información en materia fiscal, se ha presentado la problemática sobre la cancelación de créditos fiscales, derivado de la negativa de la autoridad fiscal ante la entrega de la información respectiva.

Lo anterior, se desarrolló derivado de una solicitud presentada el 20 de noviembre de 2009[84], en el que requería el nombre de las personas a las que el SAT cancelo créditos fiscales en 2007.

Por lo que el 15 de diciembre de 2009, SAT respondió que la información no puede ser proporcionada porque está clasificada como reservada y protegida por el secreto fiscal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, que ordena guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes.

Posteriormente, el ciudadano inconforme ante esa respuesta interpuso el recurso de revisión el 18 de diciembre de 2009, en cuya resolución se desconoce a los deudores de créditos fiscales como contribuyentes, debido a que de acuerdo al criterio del IFAI, dejan de ser contribuyente por el hecho de esta cancelación, postura a la cual no estamos de acuerdo por lo siguiente:

En el entendido que el sujeto pasivo es el contribuyente, el cual de acuerdo al Maestro Raúl Rodríguez y Lobato el sujeto de la obligación fiscal es:

> *"La persona que conforme a la ley satisface una prestación determinada a favor del fisco, ya sea propia o de un tercero, o bien se trata de una obligación fiscal sustantiva o formal."* [85]

Sin embargo, tenemos que distinguir la determinación del tipo de responsabilidad de quien paga la deuda impositiva, es decir, en ocasiones

[84]Ramos Jorge. IFAI fundamenta decisión contra SAT en el Larousse, Excelsior, Tomo V, Número 33983, Año XCIV, 20 de septiembre de 2007.
[85]RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Ob. Cit. Pág. 147.

aunque la deuda es a cargo de una persona, la responsabilidad de pago recae en una diferente. Para evitar confusiones Pugliese nos dice:

> *"denomina deudor a quien deba en definitiva soportar una disminución patrimonial para cubrir el crédito del Estado y llama responsable a quien la ley designa como sujeto pasivo de la obligación hacia el Estado, sólo para los fines del incumplimiento de esta obligación, es decir, para él es deudor aquél a cuyo cargo está la deuda y es responsable aquél a cuyo cargo está, por disposición legal, el cumplimiento de la obligación."* [86]

Por lo tanto, el hecho que haya una cancelación de créditos fiscales no implica que es razón suficiente para que deje de ser contribuyente, ya que de la anterior consideración podemos desprender que en este caso, el deudor ve una disminución patrimonial para cubrir el crédito fiscal o en su caso los responsables solidarios, dado que no se libera del pago.

Cabe hacer mención, que en 2008 se presentó una situación similar y el IFAI concedió la razón al SAT, lo que denota hoy en día que efectivamente el IFAI como ente autónomo encargado de velar por la transparencia y el derecho de acceso a la información cumple con esta tarea ante el cambio de criterios, lo que permite prevalecer el principio de máxima publicidad y avanzar en el ejercicio de este derecho.

El 10 de marzo de 2010, el IFAI revocó la decisión del SAT de mantener bajo reserva la información solicitada, por lo que ordenó que publicara en su portal electrónico la relación de personas físicas y morales a las que les fueron cancelados créditos fiscales, el número de crédito correspondiente, el monto del mismo y las razones de la cancelación.

Por otro lado, ante la problemática del caso, el 5 y 6 de abril de 2010 se presentaron algunas quejas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de los contribuyentes que se sintieron afectados por la resolución del IFAI, contra actos presuntamente vulnerables de garantías individuales.

[86] Ibídem, Pág. 148

En el que se determinó que con el propósito de salvaguardar el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales tanto de los quejosos como de las demás personas afectos a la cancelación de créditos fiscales, se recomendó se instruyera para la protección del nombre de las personas un sistema de protección de datos personales, en el que se permita revelar el número de crédito correspondiente, el monto y razones que determinaron la cancelación.

El SAT aceptó las medidas cautelares y la propuesta de conciliación de la CNDH. Al respecto, el IFAI manifestó su inconformidad, al establecer que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene facultades para ello, dado que las resoluciones del IFAI son inatacables.

Lo anterior, se desprende de conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al establecer que las resoluciones del IFAI serán definitivas por las dependencias y las entidades. Asimismo, los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, la controversia entre ambas dependencias llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien desechó la controversia constitucional que interpuso el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información y protección de Datos, en contra del acuerdo conciliatorio entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Servicio de Administración Tributario, en el que se recomendó crear un sistema para revelar el número y monto de los créditos cancelados, pero sin dar a conocer el nombre de las personas.

Debido a que la Ministra Margarita Luna Ramos, consideró que de acuerdo al artículo 105 Constitucional, el IFAI es un órgano no legitimado para promover este medio de control, con independencia que sea un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. No obstante, el IFAI interpuso el recurso de reclamación contra la resolución de la Corte, la cual confirmó el sentido de la Ministra.

El 26 de mayo de 2010, se promovió juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que el SAT consideró que la resolución del IFAI fue ilegal al contravenir el derecho de los contribuyentes a que su información permanezca reservada, bajo el criterio de secreto fiscal que regula el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación. En el que un primer momento, se decretó la suspensión provisional para dejar las cosas en el estado en que guardaban.

Por otra parte, se presentaron juicios de amparo por derecho propio a cargo de los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria en contra de la resolución 6030/2009 que emitió el IFAI, el cual fue tramitado como amparo indirecto bajo el expediente 6010/2010 ante el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal a cargo de la Jueza María Guadalupe Rivera González, la cual revocó el 06 de mayo de 2010 la suspensión que había permitido al SAT no cumplir la orden del IFAI.

Como nos podemos percatar todo lo que ha sucedió en torno a la cancelación de créditos fiscales ha sido trascendental, lo que implica que el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas, el principio de publicidad y transparencia, se encuentran vulnerados ante la negativa de la autoridad por no hacer pública información que el ciudadano tiene derecho a conocer.

Lo anterior, ha implicado que las resoluciones del IFAI sean atacables y no cumplan lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al establecer que las resoluciones del Instituto son definitivas para la dependencia y las entidades y solo podrán ser recurridas por el Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, lo que ha acontecido en la actualidad, rompe las fronteras ante la falta de aplicabilidad de las leyes, no es posible que algunas autoridades manejen la ley a su conveniencia sin tener fundamentos jurídicos y motivación

que determinen el correcto actuar de la autoridad. Lo que generó un conflicto entre autoridades, como es el caso del SAT y el IFAI.

Si partimos del supuesto que todos los ingresos que recauda el Estado forman parte del erario público y por ende de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 Constitucional, fracción IV, los ciudadanos tienen la obligación de contribuir al gasto público y por la tanto, es información que el ciudadano tiene derecho a conocer sobre la rendición de cuentas, manejo y administración de lo que recauda el Estado.

Por ende, el manejo de recursos públicos de entidades y dependencias, en este caso el Servicio de Administración Tributaria es y debe ser del conocimiento de todos los ciudadanos, con la finalidad de que el contribuyente este informado de los impuestos, derechos, contribuciones, así como los créditos fiscales se recauden adecuadamente, lo que evitaría la cultura del secretismo y actos discrecionales por parte de la autoridad.

Una vez que el contribuyente adquiere una deuda y esta se refleja en una cancelación de créditos fiscales, es dable que se publique esta información, dado que los actos gubernamentales en donde se ven inmersos los distintos tipos de contribuyentes que se ven favorecidos por esta figura, genera que está falta de certeza jurídica repercuta en los demás contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias de conformidad con el artículo 31, fracción IV constitucional al establecer que es obligación de todos los mexicanos contribuir al gasto público con base a los principios de proporcionalidad y equidad que dispongan las leyes.

Ante la falta de conocimiento de quienes cumplen y el número y monto que representa la cancelación de créditos fiscales por 73 960 millones de pesos de acuerdo a cifras que dio a conocer el SAT,[87] nos lleva a la disyuntiva de establecer y cuantificar que determinado monto implica un cantidad que momentáneamente el Estado deja de percibir, si partimos de que la

[87] Oficio 400 SAT-2008-0052, a través del cual el SAT rinde informe al Congreso del Unión sobre las personas sujetas a la aplicación de cancelación de créditos, 24 de marzo de 2008.

cancelación no libera del pago. El problema surge cuando esos créditos prescriben y por ende, el Estado no percibe ingreso alguno.

Ya que el caso de cancelación de créditos fiscales, es una deuda que el contribuyente aún tiene con el Estado, dado que lo que ocurre es una depuración en las cuentas, por lo que subsiste ese crédito fiscal, en tanto, no ocurra la prescripción o el pago en el supuesto que el contribuyente tenga ingresos nuevamente y voluntariamente decida pagar.

La publicidad de la información de cancelación de créditos fiscales, nos permite saber si efectivamente la cancelación se realizó conforme a derecho, sin favorecer a ningún tipo de contribuyente. Lo cual genera transparencia en la rendición de cuentas y sobre todo conoceríamos si las razones bajo las cuales actuó la autoridad fueron conforme a derecho.

Lo más importante es que el Estado garantice el derecho de acceso a la información que es fundamental en una sociedad democrática, de conformidad con lo que establece el artículo 6o. constitucional, aunado a ello la fracción IV, que establece que los mecanismos de acceso a la información y procedimientos se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión como lo es el IFAI.

No así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que no es competente para conocer asuntos sobre esta materia, dado que no es un organismo especializado en derecho de acceso a la información, lo anterior de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Actualmente, no se ha definido cual es el Tribunal competente para resolver la problemática suscitada, sin embargo; es indispensable que se otorguen facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con la finalidad de evitar controversias ante la falta de cumplimiento de las resoluciones del Instituto.

4.7 CRITERIOS Y LIMITACIONES PARA LA INFORMACIÓN

Los criterios y limitaciones sobre el acceso a la información, los encontramos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el artículo 14, fracción II, al establecer el secreto fiscal como información reservada.

Por otra parte, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis aislada:

> *"TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN ESE DERECHO. De la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; 2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y, 3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información; mientras que del análisis sistemático de los artículos 2, 6, 7, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprenden los siguientes: 1. La información de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial y 2. Que el derecho de acceso a la información es universal."* [88]

De lo cual, se desprende que la imposibilidad de acceder a la información no puede considerarse como un derecho absoluto, porque cuando su difusión implique mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudiera ocasionar se puede hacer una excepción; cabe recordar que la regla general es que toda la información es pública y la excepción a la regla es la información reservada o confidencial, bajo esta disyuntiva

[88] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Tesis 1.8o .A. 131 A, Octubre de 2007, Pág. 3345

nuestro máximo Tribunal privilegia la transparencia y la difusión de la información respetiva.

Sin embargo, nuestras autoridades se escudan bajo el secreto fiscal, que establecen los artículos 63 y 69 del Código Fiscal de la Federación, con la finalidad de no divulgar información de carácter fiscal dado que consideran que vulneran la ley bajo el criterio de absoluta reserva.

El acceso a la información se ve limitado por la falta de capacitación de los servidores públicos sobre una correcta clasificación de la información, aunado a ello que tienen sus propias reglas de clasificación, se rigen bajo criterios que una vez que se tienen información en su posesión ya no es posible que la ciudadanía tenga derecho de acceso a ella.

Por otra parte, derivado de la tesis aislada que a continuación se transcribe se refleja la impunidad de la autoridad que actúa dentro de la cultura del engaño, de la maquinación y el ocultamiento, por infringir el artículo 6º constitucional, de acuerdo a la siguiente postura de la Corte:

> *"GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. 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." [89]

Ante el ejercicio de acceso a la información, la autoridad puede ejercer conductas tales como: la entrega de información incompleta, condicionada a interese de grupos de personas, aunado a ello la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación; lo que genera una opacidad en la información en posesión del Estado.

Aunado a ello, la falta de ponderación de derechos, ya que como hemos de recordar el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido internacionalmente. Por lo que la secrecía de la información regulada como información de absoluta reserva solo permite que se vea restringido el derecho de acceso a la información.

A nivel internacional, podemos destacar la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública en donde refiere que "el acceso a la información es un derecho fundamental del hombre y una condición esencial para todas las sociedades democráticas".

Por otra parte, algunos criterios de interés que se encuentran en Ley Modelo son:

- La supremacía del interés público: consiste en que ninguna autoridad no podrá negarse a indicar si un documento obra en su poder o a divulgar la información, con la excepción de que el daño causado al interés protegido no sea mayor al interés público.

- Costo de reproducción de la información: En este caso las autoridades públicas podrán entregar la información totalmente gratuita en los casos de pobreza o interés público.

- Información proactiva: Publicar información mayor posible en los sitios de Internet que sea de interés público, con la finalidad de disminuir la cantidad de solicitudes.

[89] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Tesis: P. LXXXIX/96, Junio de 1996, Pág.

- Notificación a terceros interesados: Los cuales se les deberá notificar ante la recepción de una solicitud, con la finalidad de que manifiesten lo que a su derecho corresponda ante la autoridad y consientan el derecho de acceso a la información o expongan las razones para no hacer pública la información.

- Políticas públicas y poblaciones específicas: Deberá divulgarse información que le afecta a una población específica, a través de las formas en que puedan acceder a ella.

- Apelación: El solicitante podrá establecer una apelación ante la falta de contestación a su solicitud o ante el incumplimiento a las reglas de la Ley Modelo. La apelación se divide en interna y externa. La interna se podrá presentar de manera opcional antes de presentar una apelación externa ante el titular de la autoridad pública, mientras que la externa es frente a la Comisión de Información.

- Sanción Penal y Civil: Descarta las sanciones civiles y penales, sólo en el caso en que la autoridad haya actuado razonablemente y de buena fe. Establece únicamente como delito penal la destrucción o alteración de documentos que hayan sido objeto de una solicitud de información.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, trae consigo una Guía de Implementación y comentarios, de ésta manera resulta viable que los estados de la Región que no cuenta con una ley al respecto, comiencen a legislar sobre el derecho de acceso a la información, ya que se realizó de acuerdo a estándares internacionales.

Los criterios establecidos con anterioridad, resultan de interés dado que no se encuentran incorporados en nuestra Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

4.8 CANCELACIÓN O CONDONACIÓN SIMULADA

En 1999, se publicó en la Ley de Ingresos en el artículo 14, que por única ocasión la cancelación extinguía el crédito fiscal, lo que implica que en este caso lo que ocurrió no es una cancelación si no la figura que debió de haber utilizado el legislador es la condonación, ya que se utilizó una figura que no era acorde a los efectos que producía.

Pese a que, por disposición legal se establece que la cancelación de créditos fiscales no libera de la obligación, entonces porqué la autoridad no revela la información de la recuperación de los créditos cancelados que obtiene con posterioridad, en tanto no prescribe el crédito fiscal.

Si bien es cierto, hasta el momento solo sabemos la cantidad que representa dicha cancelación, la cual asciende a 73 mil 900 millones de pesos, [90] pero de 2007 a la fecha desconocemos si algunos de los contribuyentes deudores ha cubierto sus créditos cancelados, bajo la disyuntiva que la cancelación no libera del pago de la obligación.

Ante estas incógnitas, nos llevan a pesar que la cancelación bajo criterios de discrecionalidad suele ser una condonación para el contribuyente, tal como sucedió en 1999, que cumplía todas las características de la condonación sin llegar a serlo por disposición legal.

Lo importante, es precisar que ante la falta de transparencia y el uso adecuado de figuras jurídicas, el legislador suele darle los mismos efectos jurídicos.

Hoy en día, la cancelación de créditos fiscales torna en relación a si efectivamente se hará pública la información concerniente a nombre, monto y la razón que determinó dicho cancelación. Aunado a ello, es interesante saber, cual ha sido la recuperación que ha tenido el Estado desde el momento que se llevó a cabo a la fecha. Esto último, es lo que distingue la condonación y la cancelación, lo que permitiría que no ocurra una cancelación simulada.

[90] Periódico “El Economista”, por José Juan Reyes, Número 5682, 10 de marzo de 2010.

Sin embargo, lo anterior denota que la cancelación pese a los efectos jurídicos de no extinción de la obligación fiscal, implica que el costo de recaudación se generará, información que en el Presupuesto de Gastos Fiscales no se precisa que es derivado de la cancelación, lo cual se desprende de los gastos fiscales por diversos impuestos que maneja el Presupuesto como son: ISR, IDE, IETU, entre otros. Pero derivado del concepto de crédito fiscal que contempla el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación que es todo aquello que el Estado tiene derecho a recibir por lo tanto concluimos que se contempla en el Presupuesto de Gastos Fiscales.

Pero lo que proponemos es que se publique el monto de recuperación de la cancelación de créditos de manera que se cumpla el principio de transparencia en los recursos públicos, la finalidad de la cancelación de créditos fiscales y tenga aplicabilidad en razón de su naturaleza, efectos jurídicos y económicos que representa.

Hoy en día ante la problemática de este tipo de situaciones, sólo suelen confundir y desmotivar a los contribuyentes que van al corriente del pago de sus impuestos, derechos, contribuciones. Porque tal pareciera, que la cancelación implica perdón de la deuda tributaria, sin que el crédito fiscal amerite la extinción de la obligación fiscal.

No hay que olvidar, que la cancelación es una determinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual emitirá los lineamientos para la aplicación respecto del artículo 146-A del Código Fiscal de la Federación, así como lo que establezca la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que se trate. Por lo tanto, pese a que en años anteriores ocurrió una simulación de figuras jurídicas, hoy en día el tratamiento no es el mismo porque derivado de la Ley de Ingresos no se desprende que ocurra perdón del crédito fiscal.

No podemos dar por hecho, que la cancelación sea una simulación de la condonación porque son figuras distintas cuya naturaleza jurídica estriba, en la primera no extinguir la obligación fiscal, mientras que la condonación si es una forma de extinción de las obligaciones. La opacidad de la información en materia de créditos fiscales en apariencia es reflejo de una condonación, pero

en la vida jurídica la trascendencia es diferente por los efectos jurídicos y económicos de ambas figuras.

Todo lo referido permite concluir que estamos frente a un acto de autoridad que no encuadra en el supuesto normativo y por tanto resulta ilegal.

CONCLUSIONES

1. El gobernado carece de información clara, precisa y fácil de entender, que bajo argumentos de secreto fiscal la autoridad hacendaria actúa con opacidad al cancelar e incluso condonar créditos fiscales, es por ello que es indispensable que el Ejecutivo de cumplimiento a lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a través de la proactividad de la información, es decir, de hacer pública en los portales de internet, la información relativa a este tema, lo que permitiría hacer transparente la rendición de cuentas. Además, la información tributaria no sólo debe ser pública a través de esta vía sino, utilizar todos los medios como son: la tele, la radio y material impreso; de este modo dejaríamos atrás panoramas de escases, falta actualización y opacidad de la información.

2. Los créditos que se cancelan por la autoridad hacendaria por incosteabilidad e insolvencia del deudor o responsable solidario, consideramos que debe la autoridad informar los criterios que la motivaron para llevar a cabo la cancelación, los montos de los créditos fiscales, y únicamente con la reserva de datos personales, tal como lo consideró y lo afirmó la CNDH.

3. En materia fiscal el derecho de acceso a la información se encuentra limitado bajo el secreto fiscal que la autoridad hace valer, coartado el ejercicio de este derecho que establece el artículo 6o. constitucional; lo que no permite al ciudadano allegarse de la información que requiere, constituyéndose incluso en un acto inconstitucional pero al configurarse la aprobación de la reforma a la Ley de Transparencia, en donde se le confieren más facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, con la finalidad de ser un órgano constitucional cuyas resoluciones sean inatacables ante cualquier otro órgano consideramos que fue un acierto, porque permitirá que sean respetadas sus resoluciones.

Lo anterior es indispensable, ya que el otorgamiento de estas facultades permitirá la aplicación de la ley y el cumplimiento de nuestras autoridades ante el ejercicio del derecho de acceso a la información por los gobernados.

4. En cuanto al derecho de acceso a la información del contribuyente se refiere, tenemos que el secreto fiscal regulado en el artículo 63 y 69 del Código Fiscal de la Federación no ha permitido el acceso a la información fiscal, que en el caso de cancelación de créditos fiscales este derecho ha sido restringido bajo criterios de reserva absoluta, lo que genera la opacidad en la información. Como podemos darnos cuenta, lo anterior no permite generar transparencia, sino únicamente, implica el intercambio de información y limita el principio de máxima publicidad y de rendición de cuentas.

5. Cuando el Estado recauda o deja de recaudar, que en este caso por razones de incosteabilidad e insolvencia del deudor o de los responsables solidarios efectúo dicha cancelación, pero es derecho de los ciudadanos estar informados sobre los criterios que aplicó el Servicio de Administración Tributaria, sobre los montos, así como los beneficiarios de la cancelación; si se transparenta se dejaría de lado: favoritismos, corrupción, opacidad y la discrecionalidad de la autoridad. Dado que el secretismo implica la negación de información bajo criterios del secreto fiscal que regula el artículo 14, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

6. El derecho de acceso a la información es indispensable y para un correcto ejercicio del mismo es conveniente que se reciba y se dé contestación de las solicitudes de información, en donde no únicamente se funde, sino además se motive y en el caso de información reservada, también se explique el daño que pudiera ocasionar su divulgación. Por eso, para hacer efectivo este derecho es necesario que se organicen y actualicen los archivos administrativos, en donde se clasificó la información pública, reservada y confidencial; conforme a lo que se establece en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

7. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, solicitó al SAT el nombre de los beneficiarios, el monto y el motivo de dicha determinación, lo que implicó que el Instituto no actuó de oficio, sino derivado de una solicitud de información. Por tanto, al ser el Instituto el órgano garante

de salvaguardar el derecho de acceso a la información, éste debe de hacer efectivo el derecho del ciudadano.

Para lo cual, es necesario una disposición que lo prevea, de esta manera no existiría desigualdad en el tratamiento de los beneficiarios de recursos públicos, ya que por un lado se identifica a los beneficiarios y por otro, se protege a través del secreto fiscal sus datos personales.

8. El derecho a la información se encuentra regulado en la siguiente normatividad: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Derechos de los Contribuyentes, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Por lo que, ya no es necesario crear más leyes, lo que necesitamos es evitar la cultura del secretismo, lo que nos permitirá avanzar y obtener una mejora en cuanto al acceso a la información, ya que se ve limitado a raíz de figuras como el secreto fiscal que pese a que el Secretario de Hacienda y Crédito Público puede hacer pública determinada información, tal pareciera letra muerta ya que no se cumple, al contario se limita su acceso.

9. Proponemos que la cancelación de créditos fiscales no debe de ser regulada como información de reserva absoluta, bajo argumentos de secreto fiscal de acuerdo a lo que ha establecido el Servicio de Administración Tributaria, sino deba de ser información pública.

Por lo que la forma de controlar o regular que se eviten favoritismos, corrupción y opacidad en la información, es hacer que los actos de autoridad sean públicos, porque además es nuestro derecho saber lo que acontece en la política fiscal.

10. Consideramos que la materia fiscal representa grandes retos, es por ello que para coadyuvar ésta tarea, proponemos que es necesario que nivel institucional se lleve a cabo lo siguiente:

1) La transparencia y rendición de cuentas de manera permanente de oficio o a petición de parte.
2) Evitar actos discrecionales por parte de la autoridad, exigir que siempre se determinen las razones que los llevó a resolver de tal forma.
3) Que se finque responsabilidad al servidor público que obstaculicé, obstruya o altere base de datos gubernamentales.

11. Por tanto, finalizamos diciendo que la Ley de Modelo es un marco substancial para el derecho de acceso a la información en la región, aunado a ello su prevalencia frente a la oposición de cualquier otra ley.

Es por ello que es necesario incorporar en el sistema mexicano la apelación externa que establece este sistema internacional en sustitución del recurso de reconsideración que contempla nuestra ley de Transparencia, lo que permitirá que los términos sean menores, es decir, 60 días y no un año; como se contempla actualmente. La finalidad es prevalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información de manera pronta y evitar su negativa por cualquier causa.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO ESQUIVEL. Miguel de Jesús. *Manual de Derecho Tributario*, Ed. Porrúa, México, 2005.

AVENDAÑO LÓPEZ. Raúl Eduardo. Comentarios a las Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 1999.

BAZDRESCH. Luis, *Garantías Constitucionales*, sexta edición, Ed. Trillas, México, 2008.

BURGOA ORIHUELA. Ignacio, *Las Garantías Individuales,* Décima edición, Ed. Porrúa, México, 1977.

BURGOA ORIHUELA. Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Cuadragésima primera edición, Ed. Porrúa, México, 2009.

CABALLERO JUÁREZ. José Antonio, *et. al*, *El Acceso a la Información en México una visión comparada*, UNAM, México, 2005.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LV LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano," México a través de sus Constituciones"*, cuarta edición, Ed. Porrúa, México, 1994.

CARBONELL. Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2006.

CARBONELL. Miguel. *El Régimen Constitucional de la Transparencia*, UNAM, México, 2003.

CARPIZO Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 2000.

CASTREJÓN GARCÍA. Gabino Eduardo. *Derecho Tributario*, Ed. Cárdenas, México, 2002.

CONCHA CANTÚ. Hugo A. Et al, *Transparentar al Estado la experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM, México, 2005.

DEL CASTILLO DEL VALLE. Alberto. Garantías del gobernado, Segunda Edición, Ediciones Jurídicas Almas, México, 2005.

DE LA CUEVA. Mario. *Derecho Fiscal*, Ed. Porrúa, México, 1999.

ESCOBAR DE LA SERNA. Luis. *Principios del Derecho de la Información*. Ed. Dykinson, España, 2000.

EVENDIRA SANDOVAL. Irma. *Rendición de Cuentas y Fideicomisos,* "*El resto de la opacidad financiera"*, Ed. Color, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.

GARCÍA MURILLO. José Guillermo. *Derecho a la Información, "Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México"*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2004.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ. María del Pilar. *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

JUNCO ESTEBAN. María Alicia. *El Derecho a la Información de la Penumbra a la Transparencia*, Ed. Porrúa, México, 2003.

LÓPEZ AYLLÓN. Sergio. *El Derecho a la Información*, Ed. Porrúa, México, 2004.

MABARAK CERECEDO. Doricela. *Derecho Financiero Público*, Segunda edición, Ed. Mc Graw Hill, México, 2000.

MÉNDEZ GALEANA. Jorge. *Introducción al Derecho Financiero*, Ed. Trillas, México, 2003.

MILL ACKERMAN.John. *Más allá del acceso a la información, "Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho"*, Siglo XXI, México 2008.

NAVA GÓMEZ, Salvador, Issa Luna Pla. y Ernesto Villanueva. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, Ed. Porrúa, México, 2006.

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

NOVOA MONREAL, Eduardo. *Derecho a la vida privada y la libertad de información,* Segunda edición, Siglo XIX, México, 1981.

ORTEGA MALDONADO. Juan Manuel. *Primer curso de Derecho Tributario Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2004.

POLO BERNAL. Efraín. *Breviario de Garantías Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 1993.

RÍOS ESTAVILLO. Juan José. *Derecho a la Información en México*, Ed. Porrúa, México, 2005.

RÍOS GRANADOS. Gabriela. *Conceptos de Reforma Fiscal*, UNAM, México, 2002.

RODRÍGUEZ LOBATO. *Raúl. Derecho Fiscal*, Segunda edición, Decimoquinta reimpresión, Ed. OXFORD, México, 1998.

ROJAS CABALLERO. Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México*, Ed. Porrúa, México, 2002.

ROMERO COLOMA. Aurelia M. *Derecho a la Información y libertad de expresión*, Ed. Urgel, España, 1984.

RUIZ EULER. Alexander. *Transparencia y Rendición de Cuentas*, Ed. Fontamara, México, 2006.

SÁNCHEZ BRINGAS. Enrique, *Derecho Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 1999.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ. Mayolo. *Derecho Tributario*, Tomo I, Cárdenas editor, México, 2002.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Derecho a la Información*, México, 2003.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las Garantías de Libertad*, Segunda Reimpresión, México, 2004.

TENORIO CUETO. Guillermo A. El derecho a la información, "Entre el espacio público y la libertad de expresión", Ed. Porrúa, México, 2009.

TRINIDAD ZALDÍVAR. Ángel. *La Transparencia y el acceso a la información como Política Pública y su impacto en la sociedad y el Gobierno*. Ed. Porrúa, México, 2006.

VILLANUEVA. Ernesto. *Derecho comparado de la información*, Segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

VILLANUEVA. Ernesto. *Derecho a la Información, "Conceptos básicos"*, Ecuador, 2003.

VILLANUEVA. Ernesto. *Derecho de la Información*, Ed. Porrúa, México, 2006.

VILLANUEVA. Ernesto. *El ejercicio del acceso a la información pública en México*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

VILLANUEVA. Ernesto. *El derecho de acceso a la información*, Konrad Adenauer Stirftung, México, 2001.

VILLANUEVA. Ernesto. *Régimen Jurídico de las libertades de expresión e información en México*, Ed. Porrúa, México, 1998.

VILLANUEVA. Ernesto. *Temas selectos de derecho a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

ZAMORA ETCHARREN. Rodrigo. *Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Ed. Porrúa, México, 2003.

DICCIONARIOS

CABANELLAS Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo III, T-Z, Vigésima edición, ED. Heliasta, Argentina, 1981.

Diccionario de Derecho Fiscal y Financiero, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 2007.

Diccionario para la Enseñanza de la Lengua Española, Novena edición, Ed. Espasa, España, 2002.

GRECO. O. *Diccionario* de Fianzas, Ed. Valletas, Argentina, 2004.

HEMEROGRAFÍA

Excelsior, “IFAI fundamenta decisión contra SAT en el Larousse”, por Jorge Ramos, Tomo V, Número 33983, Año XCIV, 20 de septiembre de 2010.

El Economista, “Ordena IFAI al SAT dar nombre de los beneficiarios de créditos fiscales”, por José Juan Reyes, Número 5682, 10 de marzo de 2010.

La Jornada, “Condonó el SAT casi 74 mil millones de pesos de créditos fiscales de 2007”, por Elizabeth Velasco C., secc. Política, Número 9211, 6 de abril de 2007.

TRATADOS Y CONVENIOS

El Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al trámite automatizado de datos de carácter personal, suscrito el 28 de enero de 1981; por los miembros del Consejo de Europa.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Diccionario de la Lengua Española, *[*en línea*]*, Vigésima segunda edición, México, Real Academia Española, 2001, 27-06-2006, *[*citado 27-06-2010*]*, Española,http://buscon.rae.es/draeI/

Directrices de la OCDE sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales *[*en línea*]*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *[*citado 25-01-2011*]*, http://translate.google.com/translate?hl=es&langpair=en|es&u=http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html

Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes, *[*citado 11 de enero 2011*]* http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/125/3.htm?s=

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, *[*citado 24 de enero 2011*]*, http://inf4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/142/2.htm?s=

Ley del Servicio de Administración Tributaria, *[*citado 18 de enero de 2011*]*, http://info4.juridicas.unam,mx/ijure/fed/102/8.htm?=

LUNA PLA. Issa, Gabriela Ríos Granados, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. "Desafíos en México", [*en línea*]*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, *[*citado 25-02-2011*]*, formato PDF, Disponible en Internet: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2861, ISBN 978-607-02-1567-4

Organización de los Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana,* [en línea], [citado 15-12-2010], http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf**.**

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Centésima sexagésima segunda edición, Ed. Porrúa, México, 2011.

Código Fiscal de la Federación, Fisco Agenda 2010, Cuadragésima segunda edición, Ed. ISEF, México, 2011.

Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.