

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

TESISTA:

ARIADNA ANGÓN ALVARADO

ASESORA:

LIC. CECILIA DEL CARMEN AZUARA ARAI

TEMA:

**PROCEDENCIA DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL  
INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y  
PROTECCIÓN DE DATOS ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE  
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

Ciudad Universitaria, noviembre 2011.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres:  
Por su apoyo, comprensión, dedicación  
y esfuerzos a lo largo de mi vida.  
Hortencia Alvarado Castillo y  
Lic. Clemente Angón Vélez.  
A mis hermanas: Deyanira y Cynthia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
con especial cariño para la Facultad de Derecho,  
por la mejor formación académica recibida.

A mi asesora:  
Lic. Cecilia del Carmen Azuara Arai.  
Por su apoyo en la realización  
del presente trabajo.

## INTRODUCCIÓN

El Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental, es en nuestro país un derecho cuyos alcances han sido reconocidos recientemente. Este derecho reconoce que los gobernados pueden solicitar y recibir información por parte de los órganos del Estado. En términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la misma tiene por objeto transparentar la gestión pública, favorece la rendición de cuentas y contribuye a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

La presente investigación se circunscribe fundamentalmente a analizar la procedencia de impugnar las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa favorables a los particulares, tal como fue planteada en la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, presentada por los Senadores integrantes de la LIX Legislatura, Jorge Zermeño Infante, Fauzi Hamdán Amad y Orlando Paredes Lara, el 9 de febrero del año 2006, la que si bien no prosperó, sentó un precedente importante en la materia.

Para ello se realiza un análisis, un tanto general y breve respecto del derecho a la información, desde su concepto, así como de aquellos estrechamente relacionados con este derecho, como lo son la democracia y la información. Del mismo modo, se abordarán los antecedentes en el derecho de acceso a la información, tanto en el ámbito internacional como en México; al tratar dicho tema, también se analizará la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual establece el diseño institucional del Poder

Ejecutivo Federal en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Derivado del tema abordado, se hace referencia a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como su competencia para conocer de las resoluciones en materia de acceso a la información, y, se efectúa una breve reseña respecto al juicio de lesividad.

Posteriormente haremos un análisis a efecto de determinar la pertinencia de combatir las resoluciones en materia de acceso a la información ante el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, por los sujetos obligados en el ejercicio de este derecho visto desde diversas perspectivas: a) considerando los principios y bases que para el efecto quedaron dispuestos en el segundo párrafo del artículo 6° Constitucional; b) de la naturaleza del órgano jurisdiccional; c) de la naturaleza del conflicto, y finalmente, d) de la naturaleza y autonomía funcional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en el Poder Ejecutivo Federal como organismo garante del derecho de acceso a la información.

**PROCEDENCIA DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL INSTITUTO  
FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA**

**CAPÍTULO I**

**CONCEPTOS GENERALES**

	Página
1. Derecho a la Información.	
I. De la libertad de expresión al derecho a ser informado . . . . .	1
II. Concepto de derecho a la información . . . . .	11
III. Democracia e información . . . . .	5
IV. Información y comunicación en las sociedades modernas . . . . .	21
V. Delimitación de la información . . . . .	22
VI. Reconstrucción dogmática del derecho a la información . . . . .	25

**CAPÍTULO II**

**ANTECEDENTES EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

1. Antecedentes en la conceptualización del Derecho a la Información.	
I. En el Ámbito Internacional . . . . .	29
II. En México	
a) El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	34
b) La reforma al artículo 6° Constitucional, año 1977 . . . . .	35

c) La evolución en la interpretación del artículo 6° Constitucional en su parte final . . . . .	41
d) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 . . . . .	44
III. La reforma al artículo 6° Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007 . . . . .	
	47
a) Antecedentes a la reforma . . . . .	48
b) El contenido de la reforma . . . . .	51
i. Fracción primera . . . . .	53
ii. Fracción segunda . . . . .	55
iii. Fracción tercera . . . . .	55
iv. Fracción cuarta . . . . .	56
v. Fracción quinta . . . . .	57
vi. Fracción sexta . . . . .	58
vii. Fracción séptima . . . . .	59

### **CAPÍTULO III**

#### **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

1. Derecho de Acceso a la Información	
I. Concepto . . . . .	60
II. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	
a) Antecedentes . . . . .	62
i. Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del Presidente Vicente Fox, 2000-2006 . . . . .	66
ii. El grupo Oaxaca . . . . .	67
iii. Las iniciativas . . . . .	69
b) Objetivo . . . . .	70
c) Sujetos obligados . . . . .	72

d) Principio de máxima publicidad . . . . .	73
a. Obligaciones de transparencia la información . . . . .	76
i. Información reservada . . . . .	77
ii. Información confidencial y datos personales . . . . .	79
iii. Protección de datos personales . . . . .	80
III. El procedimiento de acceso a la información pública gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal.	
a) Diseño institucional en el Poder Ejecutivo Federal . . . . .	81
i. Unidades de enlace . . . . .	82
ii. Comités de información . . . . .	83
iii. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos . . . . .	84
b) Procedimiento de acceso y revisión . . . . .	87
i. La solicitud de información . . . . .	88
ii. El procedimiento ante el Instituto. El recurso de revisión . . . . .	91
c) Costo de acceso a la información . . . . .	94
IV. Sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo Federal . . . . .	95
V. Responsabilidades y Sanciones . . . . .	96

#### **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS SOBRE LA PROCEDENCIA DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS**

1. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa . . . . .	99
2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos . . . . .	102

3. Una conceptualización del juicio contencioso administrativo . . . . .	107
4. Breve reseña del juicio de lesividad	
I. Definición . . . . .	108
II. La resolución favorable al particular . . . . .	111
III. Vigencia de la resolución favorable al particular . . . . .	112
IV. Procedencia del juicio de lesividad . . . . .	113
V. Las partes . . . . .	114
VI. Improcedencia y sobreseimiento . . . . .	114
VII. La demanda . . . . .	115
VIII. La contestación . . . . .	121
IX. La sentencia . . . . .	122
X. Los medios de impugnación . . . . .	125
5. Pertinencia de que las dependencias y entidades de la administración pública federal promuevan la revisión de las resoluciones del IFAI mediante juicio de lesividad a la luz de las bases y principios que para el derecho de acceso a la información establece el artículo 6° Constitucional . . . . .	125
I. Desde la perspectiva del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	136
II. Desde la perspectiva de la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa . . . . .	143
III. Desde la perspectiva de la naturaleza del conflicto . . . . .	147
IV. Desde la perspectiva de la naturaleza y autonomía funcional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en el Poder Ejecutivo . . . . .	153
Conclusiones . . . . .	162
Bibliografía . . . . .	170

## CAPÍTULO I CONCEPTOS GENERALES

### 1. DERECHO A LA INFORMACIÓN

#### I. De la libertad de expresión al derecho a ser informado.

Los autores Sergio López Ayllón<sup>1</sup> y Guillermo García Murillo<sup>2</sup>, coinciden en el aspecto de que las libertades de expresión y de información constituyen una de las piedras angulares de los sistemas democráticos modernos. Por ello hoy se reconoce ampliamente que la información es una condición necesaria para la realización del estado democrático. Esta afirmación, que puede parecer obvia, resulta un poco compleja cuando se traduce en su dimensión jurídica. En efecto, las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas han generado una modificación sustantiva de la concepción de la libertad de expresión, para darle un nuevo contenido que comprende no sólo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas u opiniones (que se encuentra consagrada en nuestro artículo sexto constitucional y cuyos orígenes están enraizados en toda la tradición constitucional mexicana) sino también, a los derechos de todos aquellos que las reciben o incluso, que las buscan activamente.

Un primer antecedente es el que se remonta a principios del siglo XIX después de la revolución norteamericana de 1776 y la francesa de 1789, época en la cual se comenzó a admitir que las personas tenían un cúmulo de derechos y de libertades –como las de escribir, comunicarse, reunirse, manifestarse, viajar, tener una religión, etc.- sin que el gobierno los pudiera impedir. En esencia, éste es el origen de los derechos humanos y cuyas primeras y más importantes expresiones se plasmaron en Francia, hacia el año 1789 con la reconocida Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

---

<sup>1</sup> López Ayllón, Sergio. Democracia y acceso a la Información. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2005. pag. 9

<sup>2</sup> García Murillo, José Guillermo. Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México. Primera Edición. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. México. 2004. pag. 9

Este instrumento Internacional, proclamó entre otros derechos, el de la libertad de expresión, y así, en su artículo XI se refirió a ella como “la libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede entonces hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder al abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley”. Efectivamente, lo que la libertad de expresión protege es al emisor de la información -aquella que expresa sus ideas y pensamientos- frente a la autoridad o a un tercero que pretenda impedirselo.

Con el transcurso de las décadas y dada la impresionante transformación en los medios de comunicación e información durante la primera mitad del siglo XX, la capacidad de los seres humanos para comunicarse se ampliaron y se modificaron a gran escala, derivado de los desarrollos científicos y tecnológicos, sin embargo, hubo épocas en que estos medios confluyeron para ser utilizados como instrumentos de manipulación y propaganda al servicio de los gobiernos que aniquilaron el pensamiento libre y la capacidad de disentir –régimenes como el nazismo, el fascismo y el estalinismo-.

Fue por ello que a mitad del siglo XX, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, los hombres y los países libres proclamaron instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre los que caben destacar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>, los cuales reconocen que la concepción moderna de la libertad de información implica una trilogía de libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado el derecho a informar y emitir mensajes -que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y toma en cuenta el punto de vista del emisor- y por otro, el derecho a ser informado -que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor-.

Así pues, en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se dispuso: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión; este

---

<sup>3</sup> Estos últimos dos instrumentos ratificados por el Senado mexicano mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1981.

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

Bajo esa misma premisa, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos menciona que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Asimismo, el derecho a la libertad de información se plasma en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) estableciendo que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento a su elección”.

Desde entonces, y teniendo a la Declaración<sup>4</sup> como modelo, se emprendió una profunda revisión dogmática del alcance y contenido jurídico de las libertades que se articulan alrededor de la información y la comunicación. Es de este modo, como surgen los conceptos de libertad de información, derecho de información o derecho a la información que, aunque expresado de diversas maneras, buscan conceptualizar el conjunto de actividades relacionadas con los “receptores” de la información.

La libertad de expresión, que no es sino una garantía más establecida en la Carta Magna como garantía individual, supone la libertad del gobernado de exigir del Estado su actuación dentro de los límites establecidos dentro del mismo ordenamiento legal, dicho en otras palabras, consiste en el respeto a los derechos del hombre; tanto la libertad de expresión y el derecho a la información están íntimamente relacionados pero no deben confundirse; la libertad de expresión atiende a la necesidad personal que tiene el individuo de expresarse, en tanto que

---

<sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos.

el derecho a la información se refiere a la necesidad que tiene la sociedad de contar con información adecuada para emprender acciones y tomar decisiones en la misma sociedad.

La existencia de un verdadero concepto de información enriquece el verdadero conocimiento de quienes en una comunidad requieren de una mayor participación democrática, para un ordenamiento de su propia conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones. La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino que debe ser concebida como el instrumento de desarrollo político y social que contribuya a una conciencia crítica, vigilante, analítica y participativa en una sociedad.

La libertad de expresión y el derecho a informar a otro, son derechos humanos subjetivos que en consecuencia otorgan libertad al individuo para que si quiere informar, informe sobre lo que considere relevante. El derecho a la información y la libertad de expresión pertenecen a la categoría de los derechos subjetivos, es decir, de aquellos que otorgan libertades sin generar obligaciones positivas en otros. 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-política y cultural que hace que este tipo de información se constituya en un derecho que, por una parte, se ejerce colectivamente, y por otra, no únicamente afecta a la persona individual, sino que tiene una dimensión social.

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

El derecho a la libertad de expresión establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, se convierte en un derecho realmente reconocido con carácter universal como derecho a la información en 1948, con la proclamación que en su artículo 19 hace la Declaración Universal de Derechos Humanos pues establece el derecho que le asiste a todo individuo respecto a la libertad de opinión y de expresión; el cual incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Este precepto marca el contenido del derecho a la información, pues reconoce que es un derecho indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, de esta suerte, informar es promover la participación.

En cuanto al objeto de la información, la Declaración Universal de los Derechos Humanos se refiere a “opiniones e informaciones”, incluyendo todo tipo de mensajes y en general, todo aquello susceptible de ser comunicado. Distingue tres facultades esenciales contenidas bajo el concepto de derecho a la información: la de recibir, la de investigar y la de difundir información.

Al respecto, María Alicia Junco Esteban expresa “el derecho a la información debe entenderse como la facultad que tiene todo individuo de recibir, acceder, investigar, buscar y difundir información”.<sup>5</sup>

En ese mismo sentido, Sergio López Ayllón refiere que el derecho a la información (o la libertad de expresión o la libertad de información) comprende así tres facultades interrelacionadas: las de buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En ese sentido, tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta, pero es más amplio debido a que extiende la protección no sólo a la *búsqueda* y *difusión*, sino también a la *recepción* de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.<sup>6</sup>

### *El derecho a la información en México.*

---

<sup>5</sup> Junco Esteban, María Alicia. El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. pag. 9 a 11

<sup>6</sup> López Ayllón, Sergio. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2009. pag. 13

En nuestro país desde 1977, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorporó como muchos otros países en América Latina la libertad de información, así y junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada "reforma política", se modificó el artículo sexto constitucional para añadirle diez palabras que dicen: *el derecho a la información será garantizado por el Estado*. Esta importante adición suscitó en su momento un amplio debate sobre su contenido y alcance que con el tiempo ha sido aclarado, de tal manera que ahora entendemos con mucha mayor claridad cual es el alcance de esa reforma.

Esta reforma recogió distintas corrientes preocupadas por asegurar a la sociedad una obtención de la información oportuna, veraz, objetiva y plural por parte de los grandes medios de comunicación masiva. Se dijo entonces que la libertad de expresión constituía un derecho público subjetivo para cuya garantía el Estado debe sostener el adecuado funcionamiento de los órganos sociales que generan y difunden información, la cual tiene una incidencia importante sobre la sociedad.

La Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales federales de nuestro país de la época, se pronunciaron en su momento sobre el derecho a la información, sin embargo su interpretación fue relativamente escasa, accidentada, poco clara y en ocasiones contradictoria. Ello derivado de la naturaleza del régimen y de los procesos de cambio político y económico, aunado a que el manejo de la información constituía uno de sus aspectos más delicados.

Un primer antecedente lo constituyen varias notables decisiones de distintos Tribunales Colegiados, realizadas a finales de los años setenta, poco después de que se reformó el artículo 6° constitucional, expedidas en ocasión de sendos amparos relacionados con el otorgamiento de concesiones en materia de radio y televisión. En una de esas decisiones se argumentó que "el artículo 6° constitucional vino a garantizar explícitamente el derecho a la información, que ya está implícito en todo sistema democrático, puesto que el voto de los ciudadanos tiene derecho a ser un voto informado y no un voto a ciegas". Por ello, y puesto que las radiodifusoras y las estaciones de radio y televisión son uno de los medios

más poderosos para expresar ideas y transmitir información, cuando las autoridades se ven obligadas a limitarlas por la saturación física de las frecuencias disponibles “es claro que se deben ceñir a los dictados del interés común, que está en la difusión de la máxima diversidad de ideas informativas y culturales...”.<sup>7</sup>

En otra decisión similar, se argumentó que “si el Estado tenía obligación de proteger el derecho a la información”, ese derecho implicaba la obligación (para el Estado) de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas y le prohibía erigirse en guardián de la cantidad o calidad de los medios de difusión. En una tesis se afirmó que “es derecho inalienable de los particulares el de manifestar ideas y exigir información, y si la libertad de expresión, o sea de expresar y recibir ideas, ha de tener algún sentido democrático... resulta absolutamente infundada la pretensión de que la autoridad administrativa esté facultada para manejar a su albedrío o a su capricho y conveniencia, las concesiones de radiodifusión...”.<sup>8</sup>

Así, se vinculaba expresamente el derecho a la información con el sistema democrático y, conforme esta *ratio*, se reconocía que éste suponía garantizar el pluralismo en las fuentes de información, en el caso concreto de los medios de comunicación. Sin embargo, después de encontrarse el país en esa línea de interpretación, ésta se perdió rápidamente para dar origen a una interpretación estrecha.

En efecto, el reconocido jurista Ignacio Burgoa en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6 y 8 constitucionales, solicitó en 1983 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre el monto de la deuda externa. Ante el silencio de la autoridad hacendaria, interpuso amparo ante el juez quinto de distrito en materia administrativa, quien lo negó argumentando, en apretada síntesis, que no existía un derecho subjetivo para solicitar la información, y que tampoco existía ninguna disposición legal que obligara a proporcionar información al solicitante en los términos requeridos.

---

<sup>7</sup> López Ayllón, Sergio. Democracia y acceso a la Información. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral. *Op. Cit.* 2005. pag. 35

<sup>8</sup> *Ídem*

El recurso de revisión fue resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en abril de 1985, en el expediente 10556/083. En su decisión la Corte argumentó que:

“...el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada “reforma política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, manifiesten de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que el cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del estado determinada información.”<sup>9</sup>

Varios autores en el tema coincidieron en que esta tesis adolecía de varios problemas serios. En primer lugar, la doctrina reconoce que las garantías sociales tienen el propósito fundamental de tutelar a las clases económicamente débiles. En este sentido, resultaba obvio que los partidos políticos no podían, ni pueden, ser sujetos de garantías sociales. Por otro lado, la ubicación del derecho a la información en el Título Primero de la Constitución (De las garantías individuales), así como el hecho de que estuviera incluido en los instrumentos internacionales de derechos humanos ya citados y los que el Senado había ya ratificado, debió haber hecho que la Sala de la Corte razonara en el sentido de que se trataba de una garantía individual y que, en ese sentido, constituía un derecho subjetivo.

El segundo argumento de la tesis sostiene que este derecho sólo se podía ejercitar cuando se expidiera la legislación secundaria. Esto implicaría que el ejercicio de las garantías estaría sujeto a que el Congreso expidiera legislación secundaria, lo cual resulta cuestionable, pues supeditaría el ejercicio de las garantías constitucionales a actos legislativos del propio Congreso.

En suma, la Corte consideró, a partir de una lectura parcial de la exposición de motivos de la reforma, que el derecho a la información se reducía a una prerrogativa de los partidos políticos, que debía desarrollarse a través de las leyes y que se trataba de una “garantía social” y no de una “garantía individual”.

---

<sup>9</sup> Villanueva, Ernesto. “*Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública.*” En López-Ayllón, Sergio, *Coordinador. Democracia, Transparencia y Constitución.* Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2006. pag. 22

Tuvo que pasar poco más de una década para que la Corte se pronunciara de nuevo sobre el derecho a la información. La ocasión se dio con motivo del incidente de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero<sup>10</sup>, en el que perdieron la vida 17 personas. Como consecuencia de dicho acontecimiento, la Suprema Corte ejerció la facultad prevista en el segundo párrafo, del artículo 97 constitucional y para este propósito designó a dos ministros a fin de que averiguaran "... algún hecho o hechos que constituyeran una grave violación de alguna garantía individual".

En lo concerniente el artículo 6° constitucional, la Corte realizó una interpretación que da un giro importante respecto del caso Burgoa. En efecto, se consideró que esa "garantía se encontraba estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. En este sentido:

"Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta 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, incurre en una 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".<sup>11</sup>

En esta decisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el derecho a la información constituía una garantía individual, pues sin ese supuesto, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación a las garantías individuales al ejercer la facultad derivada del segundo párrafo, del artículo 97 de la Constitución. En diferentes decisiones, esta interpretación se ha confirmado plenamente, llegando incluso al reconocimiento por parte de la Corte de que su interpretación original, que lo limitaba a una

---

<sup>10</sup> Ocurrido el 28 de junio de 1995.

<sup>11</sup> *Ibidem.* pag. 38

garantía por los partidos políticos, era incorrecta y que se trataba claramente de una garantía individual. Así se desprende de la tesis titulada "*Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente.*"<sup>12</sup> Como toda garantía, este derecho encuentra algunos límites, tales como los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros, aspectos que indudablemente se invocarán más adelante en este trabajo.

De acuerdo a la doctrina aceptada, el derecho a la información tiene dos vertientes principales. La primera se refiere a los contenidos relacionados con el derecho a informar y que busca proteger el derecho de toda persona de expresar y comunicar por cualquier medio sus ideas y opiniones, y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor). Desde esta perspectiva, el derecho a ser informado es una de las vertientes del derecho a la información, pero no lo agota.

Como también se desarrollará más adelante, es oportuno hacer énfasis que la iniciativa de propuesta de reforma del artículo sexto constitucional, publicada en el mes de julio del año 2007, desarrolla una de las vertientes del derecho a la información –en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental–, sin que se pretenda agotar los contenidos del derecho antes mencionado, pues como ya se argumentó antes, éste se constituye por un conjunto de libertades relacionadas cuya expresión constitucional respecto de algunas de estas se encuentra aún pendiente. Vale la pena añadir, en el mismo sentido, que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública que envió el entonces Presidente Vicente Fox Quesada al Congreso de la Unión, esta situación fue reconocida literalmente; así, se decía que "...es importante destacar que la Iniciativa que ahora presentamos a esta soberanía regula una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información del Estado...".

---

<sup>12</sup> García Murillo, José Guillermo. *Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México*. Op. Cit. pag. 277

La promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, considerada como el ordenamiento legal que establece las condiciones fácticas para el ejercicio del derecho a la información, es una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la Nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

Esta ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del Estado, y su ejemplo ha impactado en otras áreas, instituciones y niveles de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura acerca de *lo público* entre los ciudadanos y los funcionarios y, como nunca antes, las instituciones difunden, publican y hacen accesible una gran cantidad de información relevante sobre sus actividades. A partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los Estados de la República, se han establecido condiciones que mejoran, el derecho de los mexicanos de acceder a documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos.<sup>13</sup>

## **II. Concepto de Derecho a la Información.**

En opinión del autor Sergio López Ayllón, el derecho a la información “es un conjunto de tres facultades interrelacionadas –difundir, investigar y recibir información- y su objetivo es dar una respuesta jurídica global a la compleja actividad informativa. El derecho a la información comprende de esta manera todas las libertades, tales como la de expresión y de imprenta; planteando el acceso y participación de los individuos y los grupos sociales en una corriente

---

<sup>13</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “*Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*.” Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2007. pag. 11

bilateral, pues de los estudios que se han hecho sobre el proceso informativo, impiden ver aislados a los elementos que intervienen en él –emisor y receptor-, es decir, no se pueden entender el uno sin el otro”.<sup>14</sup>

Para este autor las facultades de difundir, investigar y recibir información, se encuentran agrupadas en dos vertientes, a saber:

- a) *El derecho a informar.* Esta parte, que comprende las facultades de difundir e investigar, es la fórmula moderna de la libertad de expresión, en razón de que la libertad de expresión no es ya suficiente para referir la complejidad del proceso informativo, ni sus mecanismos de protección suficientes para asegurar en las sociedades modernas la existencia de una comunicación libre y democrática, sino que supone el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el acceso a los documentos administrativos y bancos de datos de carácter público.
- b) *El derecho a ser informado.* Este aspecto, que no se entiende sino en relación con el anterior, es la facultad de recibir informaciones. Posiblemente este aspecto es el más novedoso y se refiere básicamente al derecho del individuo y de los grupos sociales a estar informados de los sucesos públicos y, en general, para lograr que el individuo oriente su acción y participe en la vida política de su comunidad.

Para Guillermo García Murillo, el derecho a la información -con base en ordenamientos internacionales y legislaciones de otros países- “es aquél que garantiza el Estado para que las personas reciban, investiguen o difundan información. 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 multiplicación de los mensajes.

---

<sup>14</sup> López Ayllón, Sergio. El Derecho a la Información. Primera Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1984. pags. 160 y 161

La información debe considerarse un bien social y éste debe estar subordinado al interés público.”<sup>15</sup>

Para la investigadora Fidela Navarro Rodríguez, la expresión derecho a la información “es la garantía fundamental que tiene toda persona para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, de forma compatible con otros derechos humanos, engloba tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública).”<sup>16</sup>

Raúl Trejo Delarbre, señala que, de acuerdo a la moción de los partidos representados en la Cámara de Diputados a finales del año 2006, la cual fue aprobada para respaldar el proceso de incorporación del derecho de acceso a la información al artículo 6º de la Constitución se advierte que “el derecho a la información, como garantía fundamental de toda persona, implica el derecho de acceso a los archivos, registros y documentos públicos; el derecho a escoger de entre las fuentes que generan dicha información, las libertades de expresión y de imprenta; el derecho de asociación con fines informativos, así como el derecho a recibir información objetiva, completa y oportuna, dicho de otro modo implica, el derecho a atraerse de información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.”<sup>17</sup>

A su vez, Ernesto Villanueva expresa que derecho a la información podría definirse como la “rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, *strictu sensu*, la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado.”<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> García Murillo, José Guillermo. *Op. Cit.* pag. 94 y 95

<sup>16</sup> Navarro Rodríguez, Fidela. Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México. Primera Edición. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México. 2004. pag. 23

<sup>17</sup> Trejo Delarbre, Raúl. “*El Derecho a la Información desde su discusión inicial*.” En Salazar Ugarte, Pedro, *Coordinador. El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2008. pag. 113

<sup>18</sup> Villanueva, Ernesto. Derecho de la Información. Primera Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2006. pag. 10

Dicho autor sostiene que el derecho a la información tiene dos acepciones, la primera propiamente dicha –“derecho a la información”-, en un sentido amplio y derivado de lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”; que al interpretarlo así este tratado, coloca al derecho a la información como una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse de información, a informar y a ser informada.

Continúa refiriendo en una segunda acepción y en sentido estricto, el “derecho a la información” es la regulación jurídica del acceso de la sociedad a la información de interés público, particularmente la generada por los órganos del Estado. Que no se debe confundir la libertad de expresión ni la libertad de información con el derecho a la información –cuando se hace referencia en *strictu sensu*-. Pues el papel que desempeña el Estado es diferente con respecto al derecho a la información; mientras que en los primeros el Estado se *abstiene* de actuar, en el derecho a la información el Estado tiene la *obligación* de poner a disposición del público los archivos y datos generados por sus órganos constitutivos. Esta segunda acepción está relacionada con la noción de derecho de acceso a la información pública en el sentido de que constituye la prerrogativa de toda persona a conocer registros y datos en poder de los Órganos del Estado, salvo las excepciones mínimas establecidas en la Ley.<sup>19</sup>

El derecho a *atraerse de información* incluye las facultades de 1. Acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y 2. La decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla. El *derecho a informar* incluye las 1. Libertades de expresión y de imprenta, y 2. El de constitución de sociedades y empresas informativas. El *derecho a ser informado* incluye las facultades de 1. Recibir información objetiva y oportuna, 2. Que sea completa, es decir, el derecho a

---

<sup>19</sup> Villanueva, Ernesto. “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública.” En López-Ayllón, Sergio, *Coordinador. Democracia, Transparencia y Constitución. Op. Cit.* pag. 23

enterarse de todas las noticias, y 3. Con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

De lo citado con anterioridad es oportuno proporcionar una definición propia del término derecho a la información, entendida como una rama del derecho público que tiene por objeto sentar las bases jurídicas para la defensa de las libertades de información, de expresión y de opinión, a efecto de dar cumplimiento a su objetivo fundamental, esto es, garantizar el derecho de atraerse de información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.

### **III. Democracia e información**

#### ***Democracia***

Para el maestro Rafael de Pina Vara, democracia debe entenderse como “el sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, totalmente considerada, en la organización del poder público y en su ejercicio”.<sup>20</sup>

La democracia se funda en la consideración elemental, de sentido común, según la cual las cosas que interesan o afectan a todos deben tratarse y resolverse con el concurso de todos.

El autor Felipe Tena Ramírez, señala que para explicar la democracia es necesario recordar la clasificación aristotélica. Él explicaba que el poder de mando o de gobierno puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos del gobierno Aristóteles distinguía una forma pura y una forma impura.

Cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la “democracia” si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la “demagogia”, si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos.

Señala que dentro de la clasificación aristotélica, debe entenderse que nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia, cuando el artículo 40 establece el gobierno democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder

---

<sup>20</sup> De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1981. pag. 207

público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia.

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior.<sup>21</sup>

En opinión de Fernando FloresGómez González y Gustavo Carvajal Moreno, estiman en primer término que es necesario señalar que etimológicamente la palabra democracia significa “Gobierno del Pueblo” (del griego *demos*, pueblo y *cratos* poder); es decir, los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto. Como elemento central de la democracia está la libertad del individuo dentro de las facultades concedidas por la ley para participar activamente en la política del Estado.<sup>22</sup>

Desde el punto de vista jurídico, la democracia significa el gobierno de todos para todos y en beneficio de todos; esta forma de gobierno se manifiesta mediante la voluntad del pueblo, el que tiene la libre oportunidad de emitir su opinión, aunque no es la voluntad de todos la que prevalece, sino la de la mayoría, en virtud de que ésta tiene la fuerza y lógico es que el poder radique en la fuerza.

Concluyen al señalar que la forma de gobierno democrático se caracteriza porque la voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella; consecuentemente, el pueblo, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de ese poder; la voluntad del pueblo se transforma en la voluntad del Estado. La soberanía como resultado, reside esencial y originalmente en el pueblo.<sup>23</sup>

En términos propios y con apoyo de lo anteriormente señalado resulta conveniente señalar que el término democracia aduce a un gobierno del pueblo o

---

<sup>21</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimosexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1978. pag. 97

<sup>22</sup> FloresGómez Fernando y Carvajal Moreno. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Trigésima cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. pag. 102

<sup>23</sup> *Ibidem*, pag. 102 y 103

por el pueblo, porque la mayoría de los ciudadanos que integran una sociedad son los que dirigen la política del Estado, participan y eligen la forma como desean ser gobernados.

### **Información.**

El Diccionario de la Real Academia Española señala que etimológicamente el término información proviene del latín *informatio*, *-onis*, y su definición implica “comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada.”<sup>24</sup>

El Maestro Sergio López Ayllón, cita a Marcos Kaplan, para definir el término información entendiéndose como “el contenido de la comunicación, por medio de ella, sujetos y organizaciones controlan la energía y orientan su acción. De este modo, en una “máquina, la información es el programa que comanda la energía. Es un organismo biológico, es el código genético que rige el desarrollo y la sobrevivencia. En las sociedades humanas, la información es todo lo que permite el control, el mando, la conformación y organización: reglas, normas, prohibiciones, saber qué o conocimiento [...]”.<sup>25</sup>

El autor Juan José Ríos Estavillo, define a la información como “aquella que estudia la exteriorización del pensamiento humano; es el conjunto de datos que permite dar forma y contenido de todo el medio ambiente que le rodea y que además permite por algún medio (signos, señales, lenguaje) ser asimilado ante otro ser de su misma especie y provocar efectos en él, con el ánimo de crear, instruir, ordenar, culturizar y educar entre otros aspectos”.<sup>26</sup>

El autor hace especial énfasis en el sentido de que resulta necesario distinguir la información de los datos, ello en virtud de que éstos son una serie de hechos o acontecimientos que describen o se relacionan con una situación u objeto

<sup>24</sup> Diccionario esencial de la lengua española. Real Academia Española. España 2006. pag. 822

<sup>25</sup> López Ayllón, Sergio. Derecho de la Información. Primera Edición. Editorial McGraw-Hill. México. 1997. pags. 1 y 2

<sup>26</sup> Ríos Estavillo, Juan José. Derecho a la Información en México. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2005. pags. 6 y

determinado; y, en la medida que se acumulan y se hacen útiles, adquieren el carácter de información.

Citado por el mismo autor, José Paoli considera que la “información se debe de entender como un conjunto de mecanismos que permiten al individuo reformar y organizar los datos del medio para que, estructurados de una manera determinada, le sirvan de guía de acción [...] a través de la información, el individuo orienta su acción, se conduce de un modo u otro, asume actitudes y conductas ante el mundo. En ese sentido es viable manifestar que la comunicación está informada. Informamos los datos al darles un sentido condicionado por nuestro contexto y educación”.<sup>27</sup>

Ahora bien, para efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 3, fracción V, por información debe entenderse “la contenida en los documentos que los sujetos obligados<sup>28</sup> generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”.

La información como concepto desde un punto de vista general propio es copiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes, necesarios para entender de modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales y estar condicionadas de tomar las medidas preventivas.

### ***Relación entre democracia e información.***

La estrecha relación que se origina entre democracia e información se remonta al siglo V a.C., en la antigua Grecia, cuna de la democracia clásica, la cual tenía ciertas características que vistas a la luz de hoy la harían inoperable, pues las condiciones para que funcionara se basaban en: aplicación en una ciudad-Estado pequeña; existencia de esclavos que dejaban “tiempo libre” a los ciudadanos para participar; la ausencia de derechos para la mujer y su obligación de atender el

<sup>27</sup> *Ibidem.* pag 7.

<sup>28</sup> Entiéndase a su vez que son sujetos obligados, según fracción XIV del mencionado artículo: a) el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) el Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) los órganos constitucionales autónomos; e) los tribunales administrativos federales; y f) cualquier otro órgano federal.

trabajo doméstico, lo que liberaba a los hombres para los deberes públicos; y, finalmente la restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño de personas. Durante más de dos mil años (desde la Grecia clásica hasta el siglo XVIII) fue una premisa predominante del pensamiento político occidental que en un Estado democrático y republicano el tamaño de la ciudadanía y del territorio del Estado debían ser pequeños, más aún, medidos según los criterios actuales, minúsculos.

Como es lógico, el crecimiento de los estados, tanto en términos de territorio como de número de habitantes, fue dificultando la participación directa en decisiones que antes se tomaban de manera colegiada, es decir, la participación ciudadana se vio restringida en cierto sentido obligándose a buscar otros mecanismos de colaboración colectiva. De esa manera es como surge la necesidad de contar con representantes populares, voces autorizadas que supieran interpretar la voluntad ciudadana.

En las sociedades actuales con sus grandes concentraciones humanas, sería imposible el trabajo gobierno-sociedad sin algún tipo de representación. De esta manera, del surgimiento de la democracia clásica a la fecha, el concepto ha cambiado en muchas cosas pero no en algo fundamental: democracia implica, conlleva necesariamente, participación ciudadana.

Así pues, para que un ciudadano participe tiene que estar y ser informado por su gobierno, pero no sólo de aquello que el gobernante quiera que se entere la sociedad mediante propaganda e informes anuales de gobierno, que son ya una práctica común, sino permitiéndole el acceso a la información que genera y que resguarda sólo en calidad de depositario, pues la dueña de esa información es la sociedad.

La investigadora María Alicia Junco Esteban, en ese sentido señala que el ciudadano derechohabiente ejerce constantemente el derecho a vigilar la política, los jueces, la eficacia del sistema jurídico y el que prevalezca la Constitución.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Junco Esteban, María Alicia. *Op. Cit.* pag. 7

De aquí deviene la importancia que tiene la información en la democracia y su estrecha relación. El ciudadano guardián de lo público en provecho de sus derechos e intereses individuales, necesita y exige estar informado.

Las complejas relaciones modernas requieren de información para la toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado. El diálogo, la comunicación, la información, el debate y la crítica son indispensables para sostener un mercado político abierto y para la efectiva realización de los derechos políticos.

Una acción es racional si el actor elige, entre todos los medios a su alcance, el más apropiado para llevar a cabo el fin propuesto. Esto supone que el individuo cuenta con información necesaria y suficiente para tomar decisiones.

“La información es clave para el fortalecimiento de la democracia. Destruye los adornos, permite y fomenta comportamientos deliberados del ciudadano, además es la base de una elección racional. En definitiva, sin información no es posible la democracia ni tampoco el ciudadano racional. No hay mayor peligro para un régimen autoritario y para el poder que un ciudadano bien informado.”<sup>30</sup>

Roberto Saba al respecto, señala que dar poder al pueblo para que decida cuestiones públicas directa o indirectamente sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados fuertemente dañinos para la comunidad. El derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía.<sup>31</sup>

Podemos concluir que para estar frente a una democracia plena se requiere de un funcionamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos, es decir, los ciudadanos deben necesariamente tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta y las políticas que los gobernantes desarrollan -lo cual sólo la información correcta y adecuada podría conducir a ello- pues de otra manera, resultaría imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios.

---

<sup>30</sup> *Ibidem.* pags. 7 y 8

<sup>31</sup> Saba, Roberto. El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. Derecho Comparado de la Información. Primera Edición. México 2004. pag. 158

#### IV. Información y comunicación en las sociedades modernas.

Etimológicamente, el término *comunicación*, deriva del latino *communicatio-onis*, que en términos generales significa “hacer común, entrar en relación, participación e intercambio.” Por su parte el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua ofrece varios significados, de los cuales “trato, correspondencia entre dos o más personas” consideramos es el más conciso y explícito.<sup>32</sup>

Desde el comienzo de la comunicación persona a persona, momento en que algunos autores colocan el nacimiento de este proceso hasta nuestros días, el desarrollo de todas las sociedades, lo que según Toynbee “ordinariamente se las llama civilizaciones”, ha corrido paralelo a la posibilidad del saber comunicarse, por cuanto lo fundamental en toda sociedad humana, desde la primitiva a la moderna, está fundada en la capacidad que el hombre tiene de transmitir sus intenciones, deseos, sentimientos, saberes y experiencias.

Comunicar o poner en común es trasladar a otro una señal cualquiera. En este sentido amplio puede considerarse, como concepto genérico de información, que comunicar es enviar un mensaje. Esta comunicación específica de mensajes o información no es más que una de las acepciones en que el término información puede aceptarse. Informar o poner en forma es, en sentido etimológico, la manera de hacer que los mensajes estén en condiciones de estar comunicados por un medio concreto.

La comunicación, en el sentido de transmisión de una tradición, de una forma de vida local, inmediata, de una cultura concreta y localizada, es un elemento integrante y decisivo para la supervivencia de esas entidades locales –pequeñas o grandes- autóctonas, en su deseo de supervivencia.<sup>33</sup>

Es importante distinguir el concepto de comunicación del de información, toda vez que de encontrarse interrelacionados, no significan lo mismo. Existe

---

<sup>32</sup> Diccionario esencial de la lengua española. Real Academia Española. *Op. Cit.* pag. 376

<sup>33</sup> Bel Mallen, José Ignacio. El Derecho a la Información Local. Primera Edición. Editorial Ciencia y distribución, S.A., Madrid, España. pags. 24, 25, 29 y 30

comunicación cuando hay intercambio direccional donde el emisor luego es el receptor y el receptor se convierte en emisor, por ejemplo, un diálogo, un debate, un discurso, una polémica; estamos en el ámbito de la teoría de la comunicación, donde existen tres elementos: emisor, mensaje y receptor, y éste a su vez eventualmente puede llevar a cabo la réplica.

La comunicación es el conducto de sociabilidad humana por excelencia que implica también las manifestaciones artísticas, opiniones, hechos, etcétera. La comunicación es un problema dinámico, constante que se da en toda sociedad y es condicionada y condicionante por ella. La información es acopiar, almacenar, someter a tratamiento y difundir noticias, datos, hechos, opiniones, comentarios y mensajes, necesarios para entender de modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales y estar condicionadas de tomar las medidas pertinentes.

Derecho de réplica es el que ubicamos para proteger y cuestionar públicamente, la información recibida, dicho en otras palabras es el derecho del ciudadano de protegerse de las comunicaciones que reciba sobre ideas, noticias, etcétera, y a cuestionarlas y confrontarlas con ideas o noticias contrarias dentro de ciertas reglas.

Toda la información tiene que ser veraz, objetiva y clara, ya que esto es lo que espera se le proporcione al receptor de la información, pues en eso consiste el derecho a la información, en tener acceso a ella.<sup>34</sup>

## **V. Delimitación de la información.**

- a) Objetiva y,**
- b) Subjetiva**

Para el autor Juan José Ríos Estavillo, “el acto de informar suele ser considerado bajo las perspectivas en cuanto a su fin y en cuanto a su contenido. Por lo que hace al fin de informar, implica suministrar o poner al alcance del

---

<sup>34</sup> García Murillo, José Guillermo. Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México. Op. Cit. pags. 25-26

hombre los elementos suficientes para orientar su acción y desarrollo; por lo que hace a su contenido, implica la canalización de la información básicamente como un medio educativo, como proceso de desarrollo humano de culturización y concientización individual y social".<sup>35</sup>

El mismo autor, señala que bajo el rubro de información *objetiva* se comprenden hechos, datos y noticias. No obstante, la objetividad completa no existe, pues interviene necesariamente un elemento subjetivo. Los hechos, datos y noticias toman su sentido en las estructuras significativas de quienes los reciben.

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

- a) Completas: en tanto que la información que se emita se ubique en su contexto, sin omitir elementos importantes para su valoración. Como ejemplo: quién, en qué circunstancia y para qué se dio cierta información.
- b) Veracidad: referida sobre todo a evitar la deformación o falsedad intencional en la emisión. Lo anterior incluye datos exagerados o inexactos, la mentira estadística, injurias o calumnias, emisión de noticias no confirmadas, etc.
- c) Oportunidad: para lograr un conocimiento adecuado es necesario contar con los datos o noticias en forma oportuna. La información atrasada u ocultada total o parcialmente en forma intencional provoca un falso conocimiento de la realidad.
- d) La mención de la fuente de donde procede la información.

Los derechos de réplica y rectificación son un medio para garantizar las condiciones de objetividad, ello como consecuencia de la posibilidad de deformación no intencional, pero que afecte a alguien.

Bajo el rubro de *información subjetiva* quedan comprendidas opiniones e ideas. La opinión implica un juicio sobre una noticia, hecho o dato. Un juicio es una

---

<sup>35</sup> Ríos Estavillo, Juan José. Derecho a la Información en México. *Op. Cit.* pag. 8

actitud frente a la realidad, una orientación frente al hecho. El problema aparece cuando la opinión se presenta como noticia, como un dato objetivo.

Desde el punto de vista jurídico, las opiniones pertenecen al individuo. Cuando las opiniones dejan de ser individuales y se convierten en creencias generalizadas nos encontramos ante la opinión pública, aunque en realidad no exista opinión sino opiniones. Si respecto de las opiniones individuales existe el deber de respeto y la facultad de expresarlas, con mayor razón cuando se trate de grupos sociales jurídicamente organizados, que representen una corriente de opinión.

El Estado no sólo debe respetar las opiniones, sino promover su difusión en busca de la pluralidad; requisito para una auténtica participación política. Es necesario advertir que la diversidad de fuentes no es igual a pluralidad de opiniones. Por ello, una de sus condiciones es la democratización de los medios de comunicación social, que permita un real acceso de los grupos sociales a los medios de comunicación.

De lo manifestado con anterioridad, resulta necesario examinar la crítica política, entendiéndose ésta como la acción de comunicación social que permite la participación del individuo en la vida social. Es obvio que la crítica, en tanto juicio, supone una posición ante la realidad. Por esto, resulta mitología hablar de la crítica objetiva; en todo caso a lo que debe referirse es a la crítica honesta. Otro elemento de la crítica, es la constructiva. El elemento renovador puede ser deseable como contenido del ejercicio crítico, pero nada se opone a que el aspecto evaluativo sea menospreciado. En todo caso, el diálogo alrededor de la crítica honesta es reconstructor de la realidad; los elementos de "objetividad" y "constructividad" no pueden ser exigidos como elementos de la crítica.

Como último eslabón que con mayor proximidad a la subjetividad vamos a estudiar son las ideas. Se debe de comenzar por proponer que así como no hay objetividad pura tampoco existe subjetividad absoluta. Toda idea es representación de una realidad y supone una actitud frente al mundo que constituye.

Agrupadas, conforman ideas de vida; concepciones totales sobre el acontecer histórico y social. En la mayoría de los casos las ideologías adquieren la forma de

propaganda, cuestión que es totalmente legítima. El peligro aparece cuando la propaganda es disfrazada de información objetiva. Así como la publicidad comercial la propaganda ideológica, deben ser difundidas y recibidas como tales.

La información contenida en las ideologías construye realidad. Por ello, debe ser garantizada su difusión en un ambiente de respeto y crítica.

El planteamiento del derecho a la información supone buscar creativamente el modo de garantizar y lograr un ejercicio equilibrado en la difusión y recepción de todas las formas de información de todos los interlocutores sociales, incluido el Estado.<sup>36</sup>

## VI. Reconstrucción dogmática del derecho a la información

Para poder determinar si existe en nuestro derecho mexicano un “derecho a la información”, es necesario que exista tal derecho en la Constitución mexicana, pues si bien es cierto que de la reforma del año 1977, se agregó al artículo sexto de dicho ordenamiento que el *derecho a la información será garantizado por el Estado*, no hace suponer al gobernado su plena existencia e inclusive si ese derecho lo garantiza el Estado.<sup>37</sup>

De acuerdo con las ideas expuestas por el investigador Sergio López Ayllón, para estar en posibilidad de dar una respuesta al problema planteado resulta necesario identificar otras normas, denominadas normas adscriptivas, que permiten precisar el contenido semántico y estructural del enunciado constitucional. En derecho mexicano, y respecto del “derecho a la información”, estas normas incluyen otras normas constitucionales, principalmente los artículos sexto, séptimo y octavo de la propia Constitución, y otras normas pertenecientes al sistema jurídico mexicano que están contenidas, entre otros, en los siguientes ordenamientos y decisiones judiciales:

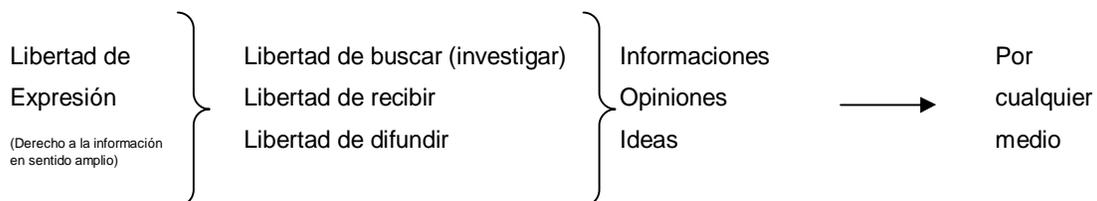
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos;

<sup>36</sup> López Ayllón, Sergio. *El Derecho a la Información*. Op. Cit. pag. 162

<sup>37</sup> López Ayllón, Sergio. *Democracia y acceso a la Información*. Op. Cit. México. 2005. pag. 26

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- La Ley Federal de Radio y Televisión y Reglamento;
- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- La Ley de Información Estadística y Geográfica;
- La Ley General de Salud y sus Reglamentos;
- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Los Códigos Civiles (Federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas);
- Los Códigos Penales (Federal, del Distrito Federal y de las entidades federativas), y
- Diversas tesis de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

A ese respecto, son especialmente importantes los artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 19.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, pues estos instrumentos contienen la formulación moderna de la libertad de expresión e imprenta para adaptarlas a las nuevas condiciones de la información a finales del siglo XX, y cuyo contenido se puede expresar de la siguiente forma:



De este modo la “libertad de expresión” (que incluye en su sentido amplio a la libertad de información o derecho a ser informado) comprende así tres facultades interrelacionadas: buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, este derecho incluye las libertades tradicionales

de expresión e imprenta, pero es más amplio, pues extiende la protección no sólo a la “búsqueda” y “difusión”, sino también a la “recepción” de informaciones, opiniones o ideas por cualquier medio.

El derecho a la información implica que cualquier individuo tiene derecho de buscar, recibir o difundir, informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio; y a su vez ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, entendiéndose como éste el derecho de acceso a la información que el Estado genera. Para el caso de una violación cometida por parte del Estado, el individuo tiene una competencia específica para su protección que, en el caso de nuestro derecho mexicano, se configura a través del juicio de amparo como medio genérico de protección de las garantías individuales (o derechos/libertades fundamentales).

Sin embargo, las libertades fundamentales no son absolutas y su ejercicio encuentra límites. Resulta necesario señalar que no cualquier limitación es válida, pues existen condiciones para ello. Una de ellas es que una norma sólo puede restringir derechos fundamentales si ésta tiene carácter constitucional, o si la restricción está basada en una norma de rango constitucional. En otras palabras, sólo una norma constitucional puede, directa o indirectamente, restringir una libertad fundamental.

Con apoyo de lo que se ha manifestado hasta ahora, es viable delimitar el significado de la última parte del artículo sexto de nuestra Constitución Mexicana.

Así pues, existe en nuestro derecho mexicano un haz de tres libertades (libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir) relacionadas con la información y la opinión, y son las que en conjunto, podemos denominar como “derecho a la información”. Este derecho engloba y reformula las libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6° y 7° de la Constitución, al tiempo que las amplía al incluir las acciones de “buscar” y “recibir”.

Estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado. Es decir, suponen que los individuos tienen un derecho frente al Estado

a que éste no les impida realizar las acciones protegidas. Los individuos pueden, por otro lado, realizar libremente las acciones protegidas y tienen un medio genérico de protección que, en derecho mexicano se ejerce mediante el juicio de amparo.

El derecho a la información en México, encuentra las restricciones explícitas que están enunciadas en los artículos seis, siete, tercero y ciento treinta de la Constitución, 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y otras disposiciones aplicables de los Códigos Penales y la Ley de Imprenta. Dichas restricciones incluyen de manera esquemática:

1. La moral pública, especialmente la protección de grupos vulnerables (niños y jóvenes);
2. La seguridad nacional;
3. La defensa del Estado democrático;
4. El orden y la seguridad públicas, y
5. La salud pública.

El avance mayor, en particular de la última frase del artículo sexto, se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pues establece las condiciones jurídicas precisas para que cualquier persona pueda tener acceso a la información gubernamental, y establece los límites y excepciones al ejercicio de ese derecho de acceso, pues en dicha frase parece desprenderse un concepto menos amplio de “derecho a la información”, que se refiere exclusivamente a las acciones positivas que el Estado tendría que realizar para asegurar el ejercicio de las libertades mencionadas.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibidem.* pags. 25-34

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

#### 1. Antecedentes en la conceptualización del Derecho a la Información.

##### I. En el ámbito internacional

No obstante que en el capítulo anterior se abordó el tema del Derecho a la Información y su aparición en diversos instrumentos internacionales, se estima conveniente referir en el presente capítulo otros antecedentes internacionales que sirvieron también de base para conceptualizar este derecho.

Juan José Ríos Estavillo señala que un primer antecedente claro al respecto, se dio en los años sesenta, en la encíclica *Pacem in Terris*<sup>39</sup>, dictada por el Papa Juan XXIII. El mencionado jerarca de la Iglesia Católica en la referida encíclica señalaba que “*todo hombre tiene derecho a una información objetiva*”.<sup>40</sup>

De ese documento se derivó el Concilio Ecuménico Vaticano II, el cual era encabezado por el Papa, y en el que de forma tajante habla del derecho a la información. El decreto sobre los medios de comunicación social del Concilio se refiere directamente al Derecho subjetivo a la información, el cual dice, resulta indispensable para que el hombre pueda desarrollarse dentro de la compleja sociedad moderna.

El referido decreto sostiene al respecto que, el derecho a la información existe en el seno de la sociedad humana, sobre aquellas cosas que interesan a los hombres tanto particularmente como constituido en sociedad. Que el recto uso de este derecho exige que la información sea siempre objetivamente verdadera y, salvada la justicia y la caridad, íntegra: en cuanto al modo debe ser honesta y conveniente; es decir, que respete las leyes morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad tanto en la obtención de la noticia como en su divulgación, pues no toda la ciencia aprovecha, pero la caridad es constructiva. Adopta la idea de que a las autoridades civiles les corresponde defender y tutelar una verdadera y justa libertad que la sociedad moderna

---

<sup>39</sup> Su significado es paz mundial.

<sup>40</sup> Ríos Estavillo, Juan José. Derecho a la Información en México. Op. Cit. pag. 39

necesita enteramente para su provecho, sobre todo en lo que atañe a la prensa... la autoridad pública está obligada a procurar, justa y celosamente, mediante la oportuna promulgación y diligente ejecución de las leyes, que no se haga daño a las costumbres y al progreso de la sociedad por un mal uso de estos medios de comunicación.<sup>41</sup>

La doctrina sin embargo, estima que fue en 1976 el año de la información, en atención de que por una serie de conferencias, coloquios y encuentros internacionales, se inició ese año un verdadero debate mundial sobre la información, cuyos problemas se expusieron ampliamente en la décima novena Conferencia General de la UNESCO que tuvo verificativo en octubre de 1976 en Nairobi, Kenia.

En esa reunión, los países del tercer mundo reclamaban *un nuevo orden mundial de la información*. Se hablaba de que tales países debían establecer como primer paso apremiante, una mejor comunicación entre ellos, con el único fin de contribuir a poner un dique a la información para que ésta fluyera en un solo sentido, pues durante años, a estos países se les había relegado al papel de simples consumidores, sin por ello poner en tela de juicio el principio mismo de la libertad de información y del intercambio equilibrado y por tanto, fecundo entre las naciones.

El tema central de este primer contacto de alguna propuesta general de control de información entre naciones, partía sobre todo desde dos variantes.

- a) Por un lado la influencia de las importantes cadenas de comunicación de los países del primer mundo; la cual producía en la mayoría de las veces, una difusión parcial, esquemática y a menudo deforme sobre las complejas realidades de los países en desarrollo; y por la otra,
- b) Un importante desarrollo tecnológico de estos mismos países que se consideraba podían afectar los emblemas culturales, sobre todo, de los países del segundo mundo como de aquellos en desarrollo, dado su retroceso en materia de instalaciones técnicas y de personal competente.

---

<sup>41</sup> *Ibidem.* pags. 39 y 40

La UNESCO propugnaba para que a través de una verdadera libertad de información, los pueblos tuvieran la capacidad de conocer su propia situación interna y la situación del resto del mundo, así como contrarrestar la falta de interés por parte de las agencias internacionales que sólo se preocupaban por destacar los aspectos más negativos de los países en vías de desarrollo.

Posteriormente, el entendimiento y formulaciones que se daban en el discurso periodístico de la época de los 70's, se basaba mas que nada en hablar de un "derecho a la información" el cual había sido precisado internacionalmente en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en 1948 en los siguientes términos: *Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión, lo que implica (entre otras acciones) recibir y difundir sin consideración de fronteras, las informaciones y las ideas por cualquier medio de expresión que sea*".<sup>42</sup>

Al comienzo se trataba de un derecho de comunicación concebido como derecho a la libertad de opinión y expresión. Sin embargo con el paso del tiempo, este derecho ha sido interpretado de manera más amplia para englobar la libertad de informar a otro y ser a la vez informado, aunque para esta época, puede afirmarse, que tal relación de derechos entre informar y ser informado teniendo como paralelos la libertad de opinión y expresión, devenían o se apoyaban exclusivamente en los medios de comunicación.

Sobre este mismo tema, expone Fidela Navarro, que los antecedentes del derecho a la información datan de finales del siglo XVIII, es decir, a partir de las revoluciones liberales y la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre y una libertad, que empieza a configurarse como el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información. La Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776), la que fuera la más representativa de los nuevos estados de Norteamérica, serviría de modelo y antecedente de lo recogido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, testimonio de la Revolución Francesa.

La difusión de información (escribir, imprimir y publicar) es considerada como una libertad del ser humano y al Estado le corresponde reconocerla. En

---

<sup>42</sup> Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

este sentido, puede advertirse que se habla de libertad y no de derecho, denominando al derecho por su forma de manifestación pública.

Cabe hacer el señalamiento que entre finales del siglo XVIII y la mitad del siglo XX estos principios se van desarrollando, sobre todo a partir de 1850 - debido al desarrollo tecnológico que permite la aparición de la prensa popular diaria- al surgimiento de las primeras empresas periodísticas, la mayor amplitud de contenidos publicados, el crecimiento de las agencias de noticias, la redacción de los primeros códigos éticos de la profesión y la creciente tensión entre medios y gobiernos, todo ello planteando la actividad periodística como un trabajo que requiere una cierta autonomía y libertad que va profesionalizándose.

Tal y como quedó señalado en el capítulo anterior, en 1948 las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 19 reconoce el derecho a la información como un derecho humano.

Tal declaración reconoce la libertad de información bajo una perspectiva integral, ya que de acuerdo a un estudio de la UNESCO, ésta se pronunció en el sentido de que mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.

Lo que aporta esta 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 sólo a periodistas y empresas de información), que la información cumple una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al calificar cada acto informativo como algo debido al público.

En la actualidad el derecho a la información se considera autónomo y humano, estructurado según un sujeto (todos los hombres), un objeto (hechos,

opiniones e ideas que sean de utilidad social), un contenido (facultades de difundir, recibir e investigar) y unos límites (los que suponga la convivencia con otros derechos humanos, pudiendo estar a veces por encima del derecho a la información) distintos.<sup>43</sup>

Ángel Trinidad Zaldivar, respecto a este tema señala que un antecedente que se relaciona con el derecho a la información, es la Ley para la libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas aprobada en Suecia en 1766, que fue impulsada por el diputado Anders Chydenius, que a su vez se había inspirado en una institución china llamada Buró de Censura Imperial. De acuerdo con Lambie, citado por Ackerman y Sandoval, “ésta había sido una institución basada en la filosofía humanista confuciana cuyos roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineptitudes burocráticas y sus prácticas de corrupción (...) los emperadores chinos se encontraban dispuestos a admitir sus propias imperfecciones como una prueba de su amor por la verdad y de su rechazo a la ignorancia y la oscuridad”.<sup>44</sup>

Ahora bien, no debe pasar desapercibida otra importante referencia, pues la Declaración de los Derechos del Hombre hecha en los Países Bajos en 1795, representa quizá la fuente, el origen de la rendición de cuentas, va más allá de la transparencia y el acceso a la información, pues exige la entrega de las razones de las acciones de gobierno. En dicha declaración se dispuso que cada uno tiene el derecho de requerir de cada funcionario público una explicación y justificación de sus actos.

Las reformas impulsadas por Gorbachov en la Rusia de los ochenta, tuvo profundas implicaciones a nivel internacional.

En un inusitado pero al mismo tiempo ansiado viraje a su política interna, el líder soviético lanzó al mundo dos vocablos que se convertirían en íconos de modernidad: *perestroika* y *glasnost*.

El primer vocablo significa “reestructuración” o “reorganización”. El segundo “transparencia”. Que el país que se había distinguido siempre por la mayor opacidad gubernamental gritara de pronto al mundo su decisión de

---

<sup>43</sup> Navarro Rodríguez, Fidela. Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México. Op. Cit. pags. 26-28

<sup>44</sup> Trinidad Zaldivar, Ángel. La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2006. pag. 27

transformarse o reestructurarse y transparentar la gestión pública, cimbró el sistema político mundial. Se transitó, no sin dificultades, de una sociedad cerrada a una sociedad abierta, en el más amplio sentido de la expresión.

El mecanismo utilizado por el líder soviético para alcanzar su *perestroika* fue la *glasnost*, la transparencia. Él sabía perfectamente que si quería romper las estructuras burocráticas anquilosadas e ineficientes necesitaba, forzosamente, abrir al escrutinio público su funcionamiento. La *glasnost* es una forma efectiva de control público de las actividades de todos los cuerpos gubernamentales, sin excepción, y una poderosa palanca para corregir las equivocaciones (...coadyuva en) la lucha decidida contra los trámites burocráticos y las violaciones a la ley y el activo compromiso de las masas en la conducción del país.

Resulta de suma importancia esta reforma en el contexto internacional, ya que antes de Gorbachov y su sacudida, en el mundo sólo 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 *glasnost*. 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.<sup>45</sup>

## **II. En México.**

### **a) El artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En México, la libertad de expresión ha sido reconocida en el derecho, desde 1811 en que el artículo 29 de los Elementos Constituciones de Ignacio López Rayón estableció que: «*Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal de que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas*». Posteriormente, hubo diversas leyes y decretos que trataron el tema de la libertad de expresión

---

<sup>45</sup> *Ibidem.* pags. 28 y 29

y de imprenta, como lo fueron la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 371; la Constitución de Apatzingán de 1814, artículo 40; el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 17; el Acta Constitutiva de la Federación, artículo 31; etcétera, hasta llegar a la Constitución de 1857, artículos 6º y 7º.<sup>46</sup>

Estos dos últimos artículos se transcribieron literalmente en la Constitución de 1917 conservando incluso los mismos numerales, lo cual quiere decir que, durante 120 años -de 1857 a 1977, año en que se reformó-, el artículo 6º, conservó intocada la misma redacción, que establecía: *“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.”* Y, no fue sino hasta diciembre de 1977 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma para agregarle, en la parte final, una pequeña oración que desencadenaría una gran transformación, y que a la letra dice: *“El derecho a la información será garantizado por el Estado”*.

#### **b) La reforma al artículo 6º Constitucional, año 1977.**

Comenta al respecto el investigador Sergio López Ayllón, que fue a finales de los años sesenta, el año en que el país vivió la primera de una serie de crisis. Esta situación, que fue consecuencia del agotamiento del patrón de acumulación de capital, la inequitativa repartición de la riqueza y el desarrollo económico conformado a partir de los años cuarenta, se tradujo a nivel político y social en la pérdida del consenso del Estado. Inclusive, el movimiento del 68, se consideró como el parteaguas de esta situación, pues significó el distanciamiento entre las clases medias urbanas respecto del Estado.

La crisis en lo político se manifestó con toda claridad en las elecciones de 1976, en que el Estado enfrentó un creciente abstencionismo electoral, resultado del deterioro del sistema. Los datos hablaron por sí mismos. De los cuatro partidos registrados, tres (PRI, PPS y PARM<sup>47</sup>) presentaron un único

<sup>46</sup> *Ibidem.* pags. 29 y 31

<sup>47</sup> Partido Revolucionario Institucional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

candidato a la presidencia. El PAN<sup>48</sup> no presentó candidato y el único que enfrentó a López Portillo, Valentín Campa del PCM<sup>49</sup>, no estaba registrado. Las cifras electorales revelaron que hubo 53% de abstencionismo; con lo que el PRI vio disminuir su porcentaje proporcional de un 62.2% en 1955 a sólo 35% en 1979.

Lo anterior resultó de suma importancia, pues si bien la pervivencia del régimen no depende de la participación electoral, ésta es importante por su carácter plebiscitario, mismo que le da al gobierno capacidad de negociar con la base social. La necesidad de reajustar el sistema era indispensable, y así fue entendido por el nuevo gobierno que necesitaba restablecer su poder de negociación y alianza.

En efecto, fue en el año 1977 cuando se llevó a cabo la llamada reforma política, la cual obedeció al propósito del presidente José López Portillo de ampliar los cauces de participación institucional y aminorar las tensiones sociales que el país sufría en aquéllos años. El proyecto de reforma fue presentado a principios de 1977, por el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, y ésta se constituyó por una serie de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad.

En abril de ese año, Jesús Reyes Heróles, pronunció en Chilpancingo el célebre discurso que es considerado como señal de aquella reforma, y en donde, al oponerse al *endurecimiento del gobierno*, dijo que la alternativa era ampliar las posibilidades de la representación política. Entre los últimos días de ese mes y mediados de julio, el gobierno convocó a doce audiencias públicas, en donde los partidos con registro o sin él, distintas agrupaciones y dos docenas de ciudadanos, manifestaron qué esperaban de la reforma política.

La mayor parte de las propuestas allí formuladas se referían a la necesidad de acotar hegemonía del PRI y ensanchar la diversidad en el sistema político mexicano. Las únicas alusiones a temas relacionados con la información eran para deplorar el tratamiento que los medios de comunicación más importantes hacían de los asuntos políticos y, especialmente, para sugerir que en tales

---

<sup>48</sup> Partido Acción Nacional

<sup>49</sup> Partido Comunista Mexicano

medios hubiera espacios para los partidos. La información como problema, o como derecho, prácticamente no era mencionada en esas deliberaciones.<sup>50</sup>

Una de las medidas, consecuencia de la reforma política, fue la introducción del derecho a la información, cuya concepción e importancia empieza a vislumbrarse en el Plan Básico de Gobierno del PRI del año de 1976.

Para 1976, cuando se anuncia la reforma política, la estructura y legislación de los medios de comunicación masiva no permiten la expresión de las distintas corrientes ideológicas del país. Los emisores de este mensaje son la burocracia política y fundamentalmente los grupos empresariales que habían tenido fuertes enfrentamientos con el gobierno del presidente Echeverría.

Cabe hacer énfasis en el hecho de que el derecho a la información se plantea en 1975, en el Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, el cual estableció que «el derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones.»<sup>51</sup>

Para instrumentar el derecho a la información, en ese mismo año, el PRI propuso realizar una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que se genera en la radio, televisión y cine, así como la evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas que producen, para que refuercen y garanticen la libertad o el derecho de expresión de los profesionales de la información, al mismo tiempo que se fomente también la expresión auténtica, la confrontación de opiniones, criterios y programas entre los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones de científicos, profesionales, de artistas, las agrupaciones sociales y, en general, entre todos los mexicanos.

Se adoptó la idea en el Plan Básico, que de existir un verdadero derecho a la información, enriquecería el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática en sociedad. Asimismo, se estableció que debería ensancharse la comunicación social con la población, a fin de hacer de esa actividad un auténtico instrumento de contacto popular y democrático. Que

---

<sup>50</sup> Trejo Delarbre, Raúl. "El Derecho a la información desde su discusión inicial." En Salazar Ugarte, *Coordinador. El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana*. Razones, significados y consecuencias. *Op. Cit.* pags. 90 y 91

<sup>51</sup> López Ayllón, Sergio. *El Derecho a la Información*. *Op. Cit.* pags. 71 y 74

un derecho a la información así concebido evitaría, tanto el monopolio mercantilista como la información manipulada y coadyuvará con eficacia para que el pueblo, prosiguiendo por el camino de la Revolución Mexicana edifique su integridad en la democracia social.

En el discurso de toma de posesión, ya como presidente López Portillo, el 1º de diciembre de 1976, manifestó su plena convicción sobre la urgente necesidad de poner orden en materia de comunicación. En el caso de la información, consideró que no bastaba con abrir la oportunidad legal y libre para que haya información y comunicación en una economía mixta de procesos mercantiles, sino que era necesario garantizar que quienes no tienen medios, tengan la seguridad de informar y ser informados; que era preciso otorgar vigencia plena al ejercicio de nuestro derecho a la información, donde los medios modernos de comunicación social tienen el alto deber de merecer su libertad de expresión, expresándose con libertad y haciéndolo con responsabilidad, respeto y oportunidad.

En la iniciativa de reformas que presentó en octubre de 1977 el presidente López Portillo, incluyó una pequeña adición al artículo 6º. Aquella iniciativa, que después del proceso legislativo correspondiente sería promulgada dos meses más tarde, comprendía modificaciones a 17 artículos de la Constitución Política.

A los partidos políticos se los reconocía como instituciones de interés público, y se establecía el registro condicionado para que surgieran nuevas organizaciones de esa índole; se creaba una nueva autoridad electoral, en donde participarían los partidos; en la calificación de las elecciones se abría la posibilidad para que interviniera la Suprema Corte; la Cámara de Diputados tendría legisladores de representación proporcional electos en cinco listas plurinominales y esa modalidad existiría también en los Congresos de los estados; los partidos políticos tendrían derecho a acceder a los medios de comunicación.

En la propuesta de modificaciones a 17 artículos constitucionales, entre ellos el artículo 6º, el Presidente López Portillo le manifestaba al Congreso que la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirían a que ésta

fuera más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, estaría mejor integrada. La reforma al artículo 6° constaba de la adición de diez palabras a su parte final, que expresaban «*el derecho a la información será garantizado por el Estado*».<sup>52</sup>

La adición a diez palabras al artículo 6° Constitucional era entendida en primer lugar como complemento de la reforma política, que permitiría el acceso de nuevos partidos al escenario público mexicano y que dispondrían, entre otras prerrogativas, de espacios gratuitos en las estaciones de radio y televisión. Pero dejaba lagunas que tendrían que ser cubiertas por la legislación secundaria. Así lo entendieron los legisladores que ese mismo octubre de 1977, aprobaron aquellas modificaciones constitucionales.

De la exposición de motivos se desprendió que la finalidad inmediata de la adición al artículo 6° constitucional, era facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, bajo la garantía del Estado, que les permitiera difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formularan respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin, se estimó conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los periodos electorales.

En conclusión, con la reforma al artículo 6° constitucional, lo único que se pretendió fue facilitar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, sin embargo no consagraba a favor de todos los individuos un nuevo derecho, y para ello, mucho se estimó que hubiera sido suficiente el párrafo que se le añadió al artículo 41 de la Constitución que a la letra estableció: «*Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley*».<sup>53</sup>

A grandes rasgos esas fueron las novedades de la reforma política de 1977. Sin embargo, los promotores de dicha reforma, en la exposición de motivos que enviaron al Congreso, indicaron que el Presidente de la República pensaba antes que nada en el acceso de los partidos a los medios electrónicos. Ya en la

---

<sup>52</sup> Desde 1917 y hasta antes de 1977, el artículo 6°, decía lo siguiente: "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, provoque algún delito o perturbe el orden público".

<sup>53</sup> Artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

revisión y la discusión de esa iniciativa, los legisladores apuntaron elementos para una definición más amplia de tal derecho.

En el dictamen de las comisiones unidas de estudios legislativos y primera de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados, al referirse a la justificación de la adición al artículo 6°, se visualizó al derecho a la información como una garantía social y, escudado en el argumento de la necesaria brevedad de la Constitución, no precisó qué debía entenderse por este nuevo derecho, a quién corresponde su titularidad, y tampoco señala los medios legales que hará valer el Estado para hacerlo respetar; sin embargo, expresa que la forma de hacerlo operativo será a través de una ley reglamentaria.

Pese a esas deficiencias, no procedieron a modificar el texto enviado por el Presidente y se pensó en un reglamento para determinar los sujetos, objeto y materia de este derecho.

Diversos Diputados de aquella época trataron de profundizar en el tema, como el de su naturaleza, su alcance y necesidad de reglamentarlo. Así, el diputado Eduardo Andrade Sánchez, durante la discusión en lo general de la iniciativa de reformas, sostuvo medularmente que «el derecho a la información que se consagró, complementaba y modernizaba el texto relativo a la libertad individual de expresión. Que no debían confundirse los conceptos, pues la libertad individual de expresión es un derecho público subjetivo, mientras que el derecho a la información introducido es un derecho público colectivo, que aunque ambos coinciden en el precepto constitucional, su naturaleza difiere en aspectos substanciales, ya que la libertad individual de expresión se establece y se esgrime frente al Estado para hacer posible la disidencia, en tanto que el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia».<sup>54</sup>

Por su parte el diputado Jorge Garabito Martínez, en la misma discusión sostuvo que el artículo 6° garantizaría los derechos de la sociedad, pero también los del individuo.<sup>55</sup>

Resulta pues evidente, que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de aquella época visualizó este derecho como una garantía social y no como una garantía individual, no obstante que su colocación en nuestra Carta

---

<sup>54</sup> López Ayllón, Sergio. El Derecho a la Información. Op. Cit. pag. 79

<sup>55</sup> *Ídem*

Magna en la parte relativa a las garantías individuales, podría haber significado que el nuevo derecho invocado, fuera precisamente un derecho adjudicado a cada ciudadano del país. Sin embargo, hoy en día, podemos afirmar que ello, solo constituirían las primeras de las diversas interpretaciones que sufriría el artículo 6° constitucional en su parte final.

***c) La evolución en la interpretación del artículo 6° Constitucional en su parte final***

En la actualidad, se tiene conocimiento que el derecho de acceso a la información -como una de las vertientes del derecho a la información-, constituye un derecho fundamental, sin embargo ello no siempre fue así. En efecto, luego de la reforma al artículo 6° constitucional que en 1977 introdujo el derecho a la información, hubo un largo debate sobre cuál era la naturaleza y quiénes los sujetos de ese derecho.

Una primera interpretación data de 1985, a través de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que se trataba de una *garantía social* cuyo sujeto activo eran los partidos políticos. Desafortunadamente con ello no sólo no aclaró la idea, sino que en el fondo la complicó todavía más, pues interpretó que la información era la referida a aquella que debían recibir los gobernados de los diversos partidos políticos a través de los medios masivos de información.<sup>56</sup>

Con esta primera interpretación que se le dio a la frase «*el derecho a la información será garantizado por el Estado*» en el marco general de una reforma electoral, era que los medios de comunicación deberían abrirse a los partidos políticos, lo que permitiría una participación más equilibrada en los procesos electorales; dicho en otras palabras, no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en

---

<sup>56</sup> La interpretación del Poder Judicial esencialmente consistía en: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, (...), y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. (...).

que lo estimara oportuno, solicitara y obtuviera de órganos del Estado determinada información.<sup>57</sup>

Esta interpretación obligó a que diversos estudiosos intentaran hacer la propia y no sólo ellos, sino que el propio gobierno pretendió, nuevamente a través de iniciativas y proyectos, aclarar y reglamentar este tema. Esta situación trajo consigo enfrentamientos con los medios que aprovechaban cualquier coyuntura para, acusar al gobierno de hostigar y querer crear una *ley mordaza* que sería regresiva, y por ende, de coartar la libertad de expresión. Por lo tanto, era necesario esclarecer el alcance de la reforma, delimitando espacios y competencias de acción para cada una de las partes interesadas.

Mientras en México los medios, los políticos y los estudiosos intentaban dilucidar qué debería entenderse por el derecho a la información consagrado en la Constitución, el mundo tenía noción desde hacía muchos años de su significado, si no, recuérdese que para el año 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 19, ya propugnaba lo que para muchos era el derecho a la información.<sup>58</sup>

Para 1996 -19 años después de que se había hecho la reforma al artículo 6º de la Constitución- y, no obstante, contar con antecedentes internacionales, aún no se tenía en nuestro país una definición clara respecto de lo que en realidad significaba el derecho a la información, consecuencia de ello fue la carencia de una reglamentación que diera cumplimiento al mandato que ahí quedaba establecido para el Estado.

Fue hasta el año 2000, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó el alcance de la disposición contenida en el último párrafo del artículo 6º Constitucional en los términos siguientes (XLV/2000):

**Derecho a la Información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º Constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a la obligación del Estado de informar verazmente.** Inicialmente la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6º Constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos

<sup>57</sup> López Ayllón, Sergio. "Los sujetos del derecho de acceso a la información." En Bustillos Roqueñí y otros *Coordinadores. Hacia una democracia de contenidos: la Reforma Constitucional en materia de transparencia*. Primera Edición. UNAM-IFAI-INFODF. México 2007. pags. 23 y 24

<sup>58</sup> El contenido del referido artículo era el siguiente "Todo individuo tiene derecho de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

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, ideario, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, 2ª Sala, Tomo X, Agosto 1992, p. 44). Posteriormente en resolución cuya tesis LXXXI/96, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (A.R. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (A.R. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como el respeto a los derechos de tercero.<sup>59</sup>

La interpretación realizada por la Suprema Corte aportó mucho a la materia, el solo hecho de reconocer al derecho a la información como una garantía individual, significaba en sí un gran avance. Sin embargo, no debe negarse que persistía –desde la reforma de 1977- la problemática respecto de qué órganos del Estado en concreto resultaban obligados por este derecho y cuáles eran las modalidades para su ejercicio a efecto de que el gobernado conociera la información que éste generaba.

A efecto de dilucidar un poco dicha problemática fue que se llevaron a cabo una serie de foros, consultas, mesas redondas, debates, etcétera, que trataban de esclarecer la naturaleza de ese derecho. Una gran parte del debate se concentró en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación, y pocos se percataron, o quisieron percatarse, que la otra gran vertiente del derecho a la información lo constituía el acceso a la información gubernamental.<sup>60</sup>

De estos foros surgieron algunas propuestas y proyectos de leyes reglamentarias del artículo 6º constitucional. Por mencionar un ejemplo, el que preparó en 1981 Luis Javier Solana, que en ese momento ocupaba la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la

---

<sup>59</sup> Azuara Arai, Cecilia. *“Derecho de acceso a la información en un sistema federal.”* En Serrano Migallón, *Coordinador. Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega.* Primera Edición. Editorial Porrúa. Facultad de Derecho. UNAM. pag. 22

<sup>60</sup> López Ayllón, Sergio. *Democracia y acceso a la Información.* Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral. *Op. Cit.* pag. 54 y 55

República, y que 20 años después sería parte importante del grupo Oaxaca que impulsó la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En dicho proyecto se incluía un capítulo de acceso a la información pública y se estipulaba, con gran visión de futuro, que las acciones de gobierno eran de carácter público y por ese motivo la sociedad tenía todo el derecho de acceder a la información que se generase.<sup>61</sup>

Una vez esclarecido que el derecho a la información consagrado en la parte final del artículo 6º Constitucional constituía una garantía individual, lo que ahora resultaba necesario era la promulgación de una ley que pudiera determinar cómo debía ser ejercido este derecho y cuáles eran los órganos del Estado obligados.

Fue hasta el año 2002, que mejoró la práctica del derecho a la información consagrado en el multicitado artículo 6º Constitucional, con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin embargo requirió de un mayor respaldo, y ello se logró con la nueva adición a ese mismo artículo –julio de 2007-, tema que será abordado en el siguiente capítulo.

***d) La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002***

El tema que ahora nos corresponde abordar es el referente a la Ley que rige en materia de acceso a la información en el ámbito Federal, sin embargo, resulta oportuno señalar que a nivel estatal, el acceso a la información también es un tema que se ha desarrollado de manera importante tomando en consideración que las autoridades legislativas (en conjunción con las ejecutivas) de cada entidad federativa, han diseñado y aprobado sus propias leyes de transparencia.

Ahora bien, si bien el presente tema será abordado con mayor profundidad en el siguiente capítulo, la sustentante estima conveniente hacer un énfasis preliminar sobre la ley que hizo posible la regulación –de una parte- del

---

<sup>61</sup> *Ídem*

derecho a la información contenido en la parte final del artículo 6º Constitucional, el acceso a la información.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el papel del servidor público que debe hacer posible este derecho fundamental y el quehacer de las autoridades reguladoras independientes para garantizar que las leyes de acceso a la información pública se cumplan en armonía con el sistema jurídico del que abrevan, resultó complicado traducirlo del mundo del derecho al mundo de la práctica.

De la adición al artículo 6º constitucional, el 30 de diciembre de 1977, según la cual *el derecho a la información será garantizado por el Estado*, no es sino hasta 25 años después que una parte de ese derecho se empieza a legislar.

Para el año 2002, la Cámara de Diputados analiza tres iniciativas presentadas en esta materia: una, por parte del Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta de la fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, otra por diversos partidos políticos a instancia de grupos de interés, y por último, la presentada por el Ejecutivo Federal. Es a partir de estas tres iniciativas que finalmente se aprueba una Ley que regula este derecho a nivel federal.

La referida Ley se planteó como parte del proceso de Reforma del Estado y tuvo como objetivo la reforma de las instituciones públicas con la finalidad de continuar su democratización dado que la rendición de cuentas es vista como un principio de eficiencia administrativa, por tanto, la publicidad de la información se convierte en un instrumento de supervisión ciudadana.

En la iniciativa de Ley se reconoció que la falta de definición precisa sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió que se legislara en la materia. Para precisar el alcance de la propuesta, el Ejecutivo refirió que esta Ley regula sólo una vertiente del derecho a la información, la que corresponde al acceso a la información del Estado.<sup>62</sup>

Un dato relevantes es que en nuestro país, en un lapso de casi cuatro años, cerca del 90% de los Congresos estatales del país aprobó leyes de transparencia y acceso a la información (27 estados y el Distrito Federal), solamente dos de estas leyes estatales, la de Jalisco en diciembre de 2001 y la

---

<sup>62</sup> Junco Esteban, Maria Alicia. El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia. Op. Cit. pag. 35

de Sinaloa en abril de 2002 se aprobaron antes de que el Congreso federal aprobara la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002.<sup>63</sup>

En la exposición de motivos de la citada Ley Federal, se señaló que la democracia en el país debe incluir un sistema de rendición de cuentas a efecto de que la sociedad civil tenga la posibilidad real de fiscalizar los actos del gobierno a través del derecho a la información.

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

Los integrantes del poder legislativo consagraron en esta Ley el derecho que permitirá a los ciudadanos la evaluación sobre su gobierno y, con ello, tomar decisiones sobre su actuación así como en el ejercicio de sus actividades particulares.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio del año 2002, el legislativo estableció que su *finalidad será proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.*<sup>64</sup>

De conformidad con este ordenamiento, los sujetos obligados por este derecho, a nivel federal, incluyen al conjunto de los órganos estatales federales, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las universidades públicas autónomas) y a los tribunales administrativos. La Ley se aplica también, aunque de manera indirecta, a los partidos políticos y a cualquier persona que reciba recursos públicos.

---

<sup>63</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo y otro. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales". En López-Ayllón, Sergio, *Coordinador. Democracia, Transparencia y Constitución. Op. Cit.* pag. 81

<sup>64</sup> Artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Con la regulación del ejercicio del derecho de acceso a la información, expresa la profesora Cecilia Azuara Arai “inicia una nueva cultura de rendición de cuentas y transparencia gubernamental y se abre una posibilidad para que el ciudadano cuente con los elementos necesarios para evaluar la gestión de las instituciones públicas, lo que sin duda obligará al Estado a mejorar su organización y a adquirir mayor responsabilidad respecto de su actividad cotidiana”.<sup>65</sup>

Dos fueron los ejes rectores que se vislumbraron a lo largo de esta Ley. El primero: imponer a los órganos del Estado la obligación de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permitiera tener conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a cada uno de ellos; y segundo: garantizar este derecho a través de un procedimiento mediante el cual el particular pueda solicitar información si ésta no se encuentra a su disposición.

En una opinión personal de quien sustenta la presente tesis, la creación y puesta en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de consagrar el derecho fundamental del derecho de acceso a la información, trajo consigo la posibilidad de que el país cuente con una sociedad informada, capaz de involucrarse en la vida política, económica y de cualquier otra naturaleza.

### **III. La reforma al artículo 6° Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.**

Hasta antes de la citada reforma, la referencia constitucional sobre el derecho a la información se limitaba a una frase introducida durante la llamada reforma política de 1977 al texto del artículo sexto; su contenido era: *El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Con esa única base constitucional, a finales del año 2001<sup>66</sup> se comenzaron a emitir una serie de leyes a nivel federal y estatal que, regulaban el derecho de toda persona para acceder a la información que se encuentre en poder del

---

<sup>65</sup> Azuara Arai, Cecilia del Carmen. “Aspectos relevantes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal, a seis meses de su aplicación.” *Conjeturas*. Pensamiento Jurídico Estudiantil de la Facultad de Derecho. Año 1. Número 3. Diciembre 2003-Febrero 2004. pag. 60

<sup>66</sup> En diciembre de 2001, Jalisco fue el primer Estado de la República que aprobó su ley de transparencia y acceso a la información.

Estado mexicano, es decir, regulaba el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Con el surgimiento de las leyes de transparencia en todo el territorio nacional, expone Miguel Carbonell “supuso una verdadera *reforma estructural*, puesto que vino a reconfigurar los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades. La ciudadanía aprendió poco a poco que se podía dirigir a cualquier autoridad del país para solicitarle la información que fuera de su interés y que la autoridad le tenía que contestar dentro de un plazo razonable. Las autoridades también entraron en un proceso no menor de cambio y de aprendizaje: tuvieron que cambiar la mentalidad de muchos funcionarios públicos acostumbrados a operar bajo la lógica del secreto, que de pronto veían sus salarios y sus prestaciones publicados en internet”.<sup>67</sup>

Pese a los muchos beneficios que arrojó el proceso de regulación legislativa, el desarrollo institucional y el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de sus titulares, lo cierto es que se produjeron fenómenos de gran asincronía entre las distintas entidades federativas. Los requisitos para solicitar información, los conceptos de información reservada y confidencial, los tiempos de respuesta de la autoridad, los costos de reproducción de documentos y la compleja ruta hermenéutica de derecho realizada por las autoridades administrativas y judiciales variaban notablemente a lo largo del país.

Resultaba necesario igualar las condiciones de ejercicio del derecho fundamental a la información –del acceso a la información–, en esencia, ese era el objetivo buscado en esa reforma.

#### **a) Antecedentes a la reforma**

La primera propuesta para constitucionalizar el derecho de acceso a la información fue planteada por la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que constituyera una iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El 22 de marzo de 2006, se envió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria dicho proyecto, a efecto de solicitarle la exención de la

---

<sup>67</sup> Carbonell, Miguel. El Régimen Constitucional de la Transparencia. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Primera Edición. México 2008. pag. 3

manifestación de impacto regulatorio.<sup>68</sup> Para el 3 de abril de 2006, dicha Comisión emitió su dictamen favorable respecto a la propuesta presentada.

En el proyecto enviado a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, se expuso que no obstante de contar con varios logros por cuanto hace al derecho a la información consagrado en el artículo 6º Constitucional, como lo era el que la Suprema Corte ya había reconocido expresamente que el derecho a la información constituía una garantía individual; que se hubiera promulgado una Ley que regulara el acceso a la información en todos los órganos del Gobierno Federal, y no sólo eso, 27 Estados de la República y el Distrito Federal contaban ya con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información<sup>69</sup>, lo que sin duda, proporcionaba al gobernado estar cada vez más informado; dejaba sin embargo, espacios abiertos de ambigüedad, lo que hacía del ejercicio de ese derecho asimétrico y diferente en todo el país.

De manera que al ser el derecho de acceso a la información una garantía individual, no resultaban admisibles criterios distintos para su ejercicio, por lo que en esa virtud, la iniciativa presentada, buscaba establecer las garantías mínimas que a nivel Constitucional implica el derecho de acceso a la información, sin menoscabo de la soberanía de cada Estado para precisarlas, incluso ampliarlas, en la legislación que en su momento deberán reformar o expedir, un mínimo a nivel nacional que haga congruente el ejercicio de ese derecho fundamental y se construya como una auténtica política del Estado Mexicano en todos sus órdenes de gobierno.<sup>70</sup>

Los principios que en la materia se propusieron fueron los siguientes: a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público; b) Protección de la vida privada; c) Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos; d) Un procedimiento expedito para el acceso a la información; e) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales; f) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión; g) Prueba de daño y de

---

<sup>68</sup> Esta propuesta no fue presentada formalmente como iniciativa del Poder Ejecutivo Federal a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

<sup>69</sup> Hasta abril de 2006, las únicas cuatro entidades que aún no contaban con una ley local en materia de transparencia y acceso a la información eran Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco.

<sup>70</sup> Azuara Arai, Cecilia. "Derecho de acceso a la información en un sistema federal." En Serrano Migallón, Fernando, *Coordinador. Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega. Op. Cit.* pag. 33

interés público; h) Sanciones para los servidores públicos; i) Obligación de proporcionar información, y j) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

Sin embargo, hemos de hacer notar que hubo adicionales propuestas de reforma del precitado artículo 6º Constitucional, en efecto, para el 22 de noviembre del año 2005, concluido que fue el Primer Foro Nacional de Transparencia Local celebrado en la capital del Estado de Jalisco, tres Gobernadores de Estados y de partidos políticos distintos (Amalia García Medina de Zacatecas, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua), propusieron una reforma constitucional que incorporara al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República, la firma de dicho documento se conoció como la *Declaración de Guadalajara*.

El tema abordado en la Declaración de Guadalajara llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en el Estado de Guanajuato durante el mes de marzo de 2006. En ella, se dispuso dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la CONAGO<sup>71</sup>.

En el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, celebrado en Chihuahua, se hizo pública la *Iniciativa de Chihuahua*; dicho documento fue firmado el 10 de noviembre de 2006, por los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas.

En este *Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local*, por iniciativa de los Diputados Federales presentes -Arnoldo Ochoa González del PRI, Luis Gustavo Parra Noriega del PAN y Aída Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa- propusieron organizar una reunión de trabajo de los Gobernadores firmantes con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, con la finalidad de exponer directamente a sus integrantes el contenido de la misma, para iniciar cuanto antes el trabajo legislativo para la reforma del artículo sexto de la Constitución.

---

<sup>71</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores.

De manera particular, los principios que en la materia se propusieron fueron los siguientes: a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público; b) Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos; c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información, así como para el acceso y rectificación de los datos personales; d) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión; e) Prueba de daño y de interés público; f) Sanciones administrativas para los servidores públicos; f) Obligación de proporcionar información; g) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables; y h) Protección a la vida privada.<sup>72</sup>

El 16 de noviembre de 2006, la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura, respecto a la Iniciativa Chihuahua, tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados; en él se expuso la necesidad de la reforma al artículo sexto de la Constitución en atención al problema de la heterogeneidad en las leyes de transparencia en México; para el 28 de noviembre del ese mismo año el referido acuerdo fue presentado y aprobado en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Esta propuesta se presentó ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2006 y adoptada por diversos grupos parlamentarios, por lo que fue presentada formalmente a la referida Cámara como iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y turnada para su discusión y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Función Pública de la propia Cámara.

La referida iniciativa de reformas, con algunas modificaciones, fue dictaminada por las Comisiones Unidas y aprobada por unanimidad el 28 de febrero de 2007.<sup>73</sup>

### ***b) El contenido de la reforma***

---

<sup>72</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos. *Op. Cit.* pag. 16

<sup>73</sup> Azuara Arai, Cecilia. "Derecho de acceso a la información en un sistema federal." En Serrano Migallón, Fernando, *Coordinador. Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega. Op. Cit.* pag. 44

Diversos autores de la materia sostienen que la reforma al artículo 6º constitucional publicada el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, elevó el acceso a la información a la categoría de un *derecho fundamental*.

Esa opinión se comparte, pues es claro que con dicha reforma se buscó ampliar el conocimiento público de *todos* los documentos que producen *todas* las autoridades en *todo* el territorio nacional, aunado a ello, se buscó unificar los criterios, limitaciones y directrices establecidos en las leyes de los estados en materia de transparencia, para ejercer el derecho de acceso a la información por los gobernados.

La reforma al segundo párrafo del artículo 6º Constitucional publicada el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, quedó de la siguiente forma:

*“Artículo 6º.- ...*

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por lo siguientes principios y bases:*

*I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes*.<sup>74</sup>

### ***i. Fracción primera***

Esta fracción contiene el principio básico que anima la reforma, *toda la información en posesión de los órganos del estado mexicano es pública*. Este enunciado, viene a representar un principio democrático básico, que consiste en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público. Se abre pues, la posibilidad de dejar atrás las malas prácticas que se tenían en el pasado, como el de la discrecionalidad de las autoridades para manejar la información, y, el secreto administrativo, las cuales de manera semejante implicaban la negativa a los gobernados de dar a conocer la información que solicitan.

En principio, la fracción I se refiere a la publicidad de la información que esté en posesión de cualquier: autoridad, entidad, órgano y organismo. Los tres niveles de gobierno que cita la misma fracción son el federal, el estatal y el municipal.

Sin embargo se estableció en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución que al incluir el término "entidades" no se refiere a todas aquellas que están contenidas en la Constitución, pues fue voluntad de esa Legislatura que se incluyeran para la interpretación de dicho término, aquellas del *sector paraestatal* contenidas en la Constitución, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Dejando claro que no se refiere a entidades de interés público a las que hace mención el artículo 41 de la Constitución, toda vez que ya están reguladas por ésta y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>75</sup>

Efectivamente, el principio de publicidad que figura en la fracción I, implica que debe considerarse desde ahora a la información como un bien público, en donde cualquier persona podrá solicitarla y obtenerla a través de los

---

<sup>74</sup> Párrafo segundo del artículo Sexto Constitucional.

<sup>75</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos. *Op. Cit.* pag. 25

documentos que crean, usan y almacenan las organizaciones gubernamentales.

Existe una excepción a la publicidad de la información, y ésta se produce cuando existen razones de interés público que justifiquen su reserva temporal. Es decir, en este caso se trata de información sujeta al principio de publicidad, pero existen razones suficientes para no darla a conocer en el momento en el que se genera o en el momento en que sea solicitada. Dichas razones, dice la fracción I, deben ser *de interés público en los términos que fijen las leyes*.

Existe, en consecuencia, una reserva de ley en materia de información clasificada: solamente la ley (y ninguna otra fuente del derecho) puede determinar qué debe entenderse por información reservada y cuáles son los supuestos en que se puede proceder a dicha clasificación. Las razones de interés público se oponen a las razones de interés privado o de interés particular. Esto significa que no será justificable reservar temporalmente cierta información pública solamente para cuidar o tutelar un interés particular (que puede ser sin duda legítimo); las causas deberán suponer una afectación real y objetiva y que vaya más allá de las personas directamente involucradas y se conecten con intereses colectivos o universalizables. Este es, por ejemplo, información que verse sobre la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes.<sup>76</sup>

Por cuanto hace al principio de máxima publicidad, implica que los sujetos obligados, en el caso de duda entre la publicidad o reserva de la información, deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma, o en su defecto, generar una versión pública en la que se eliminen o tachen las secciones o párrafos que contienen la información reservada.

En caso de que el sujeto obligado decida no seguir ese principio, tendrá que verter razones de interés público (cuando se trate de información que deba ser clasificada como reservada), o bien, demostrando que se trata de datos que afectan a la vida privada de las personas o de datos personales (cuestiones que están tuteladas en la fracción II del mismo párrafo), pues de no ser así, significaría una violación al derecho fundamental.

---

<sup>76</sup> *Ídem*

## ***ii. Fracción segunda***

Representa la segunda limitación al derecho de acceso a la información por referirse a la protección de la vida privada y de los datos personales. Se dispone que tal información no puede estar sujeta al principio de publicidad, pues se pondría en riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y la vida privada, entendiéndose el primero de los mencionados como al ámbito de privacidad de las personas respecto de la intervención tanto del estado como de otros particulares; los datos personales, en cambio, son una expresión de la privacidad.

Hemos visto que para el caso de la información en posesión de las autoridades, vale el principio de máxima publicidad (su reserva es una excepción que debe fundarse y motivarse); para el caso de la información personal, en cambio, vale el principio de la confidencialidad (su publicidad es una excepción que debe argumentarse y que, en todo caso, siempre estará regulada).<sup>77</sup>

## ***iii. Fracción tercera***

Dispone esta fracción que el ejercicio del derecho de acceso a la información, a los datos personales o a la rectificación de los mismos, no pueden estar condicionados.

Lo anterior implica que, ninguna persona se encuentra obligada a acreditar en el ejercicio de este derecho interés alguno en la información que solicita y tampoco en justificar su utilización, de modo que, la calidad de pública o reservada de la información, no se determina en referencia a quien la solicite (sujeto), sino a la naturaleza de aquélla (objeto), sin que ello ocurra en el caso de datos personales, ya que únicamente se requerirá acreditar la identidad de su titular para su acceso y la procedencia de su rectificación, en su caso. Esta hipótesis procede tanto en el ámbito de los órganos públicos como de aquellos privados que manejen datos personales.

---

<sup>77</sup> Salazar Ugarte, Pedro y Vásquez Sánchez, Paula S. "La reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana: Contexto normativo y alcance interpretativo". En Salazar Ugarte, Pedro, *Coordinador. El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana*. Razones, significados y consecuencias. *Op. Cit.* pags. 90 y 91

#### ***iv. Fracción cuarta***

La nueva fracción IV del segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución establece que los procedimientos de revisión de los mecanismos de acceso a la información deberán sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

El uso de los términos órgano u organismo no fue casual, y en opinión del especialista en la materia López Ayllón, implica una intención expresa del Constituyente Permanente, que no quiso prejuzgar la naturaleza de estos cuerpos, y dejó a los legisladores la responsabilidad de determinar su forma jurídica.<sup>78</sup>

El concepto de *organismos* se refiere a entidades públicas que administran asuntos específicos con diferentes grados de autonomía. Así además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; mientras que el *órgano*, materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial.<sup>79</sup>

Dicho en otras palabras, los legisladores podrán determinar si establecen organismos garantes, con personalidad jurídica y patrimonio propios, o bien si los constituyen simplemente como una unidad especializada y autónoma dentro de la propia entidad gubernamental. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

En ese sentido el propio Constituyente, en el multicitado dictamen, expuso el contenido específico de estas autonomías: **a)** operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; **b)** de gestión, para ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia

---

<sup>78</sup> López Ayllón, Sergio. "La reforma y sus efectos legislativos." En Salazar Ugarte, Pedro, *Coordinador. El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias. Op. Cit.* pag. 23

<sup>79</sup> *Ídem.*

sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes; autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y **c)** de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.<sup>80</sup>

#### **v. Fracción quinta**

Esta parte de la iniciativa supone una política de estado plenamente comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello no se limita a colocar la obligación para todos los órganos e instancias del estado de entregar la información gubernamental previa solicitud de un particular, sino que establece que todos ellos deberán proporcionar a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas. Sin embargo, en estricto sentido lo que está haciendo el texto de esta fracción es ordenarle al legislador que detalle la manera en que se podrá tener acceso a tal información.<sup>81</sup>

Con ello se cumple con uno de los postulados básicos del derecho de acceso a la información que supone la obligación de los órganos e instancias del estado de informar de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados. Asimismo se amplía el ejercicio de rendición de cuentas al que están obligados los órganos e instituciones del Estado, así como sus servidores públicos; se avanza en la transparencia y rendición de cuentas de la actuación gubernamental, al establecer como obligación la publicación de información pública que los particulares puedan obtener de manera directa y sin mediar solicitud alguna.

---

<sup>80</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos. *Op. Cit.* pag. 27 y 28

<sup>81</sup> Carbonell, Miguel. "La Reforma Constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general." En Bustillos Roqueñi y otros *Coordinadores. Hacia una democracia de contenidos: la Reforma Constitucional en materia de transparencia.* *Op. Cit.* pag. 17

La misma fracción apunta a otro elemento central en la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información, y es que los sujetos obligados cuenten con archivos administrativos actualizados y confiables. En esta materia resulta importante no confundir el archivo histórico con los archivos administrativos de gestión y concentración, que tienen una función distinta y específica aunque respondan a principios similares; los de *gestión* son aquellos que organizan los documentos que se utilizan cotidianamente en la operación de los organismos gubernamentales; los de *concentración* son utilizados cuando los documentos o expedientes dejan de ser utilizados y en él se conservan por un tiempo determinado, y al término de aquél se revisan nuevamente; finalmente, los *históricos* conservan los documentos o expedientes que conviene preservar. Por otro lado, el desarrollo de las tecnologías de la información permiten hoy concebir a los archivos, ya no como meros depositarios de documentos, sino como auténticos sistemas de gestión documental que además pueden producir información útil, en cualquier momento, para la propia organización administrativa e incluso, para la toma de decisiones. La federación y las entidades federativas podrán así generar las leyes necesarias, y los municipios los reglamentos de archivos indispensables, para darle vigencia al derecho de acceso a la información.

#### ***vi. Fracción sexta***

La fracción VI, establece que 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, estas últimas con independencia de su naturaleza pública o privada, por lo que se considerarían incluidos las propias autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales, los partidos políticos y otras instituciones de interés público, así como organizaciones no gubernamentales, sociedades, asociaciones y fundaciones entre muchos otros.

El propósito de la fracción VI es transparentar las relaciones entre los órganos públicos y los particulares, a fin de inhibir la posible comisión de conductas indebidas o de actos de corrupción. En parte, esto se expresa con la conocida máxima de que “la información sigue al dinero (público)”, es decir, con

la idea de que no importa si un recurso público es ejercido directamente por el Estado o por los particulares, ya que de todas formas debe ser transparentado y/o auditado.

### ***vii. Fracción séptima***

Esta fracción establece que la inobservancia a las disposiciones contenidas en las leyes en la materia, será sancionada en los términos que dispongan los ordenamientos correspondientes. Por ello, esta iniciativa propone que las legislaciones federal y estatales, regulen y definan las conductas de los servidores públicos que ameriten sanción, así como las autoridades a cargo de su aplicación, como el ocultamiento o la negativa dolosa de la información gubernamental, o bien, dar a conocer datos personales a persona distinta de su titular. La iniciativa quiere evitar la generalización de leyes imperfectas cuyo incumplimiento no tiene consecuencias; al contrario, se trata de que las autoridades del estado mexicano asuman con pleno conocimiento, los valores de la transparencia y del acceso a la información.

### CAPÍTULO III

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

### 1. Derecho de acceso a la información

#### I. Concepto

Para la investigadora Luz del Carmen Martí Capitanichi, derecho de acceso a la información pública “es un derecho independiente, de corte democrático, que se forma de dos aspectos fundamentales: el primero, permite a las personas tener a su disposición una gran parte de la información gubernamental en atención a las obligaciones de transparencia; el segundo, consiste en poder solicitar información que se encuentra en poder de los órganos del Estado, para así participar efectivamente en los asuntos públicos mas allá de la democracia electoral”.<sup>82</sup>

El Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos, cita a Miguel Carbonell para referir que el derecho de acceso a la información se inscribe como un derecho fundamental, por dos razones: 1.- Protege un bien jurídico valioso en sí mismo, implica que los ciudadanos pueden saber y acceder a información relevante para sus vidas; y 2.- Porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.<sup>83</sup>

Por su parte la UNESCO en una declaración conocida como la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública planteó las siguientes consideraciones:

---

<sup>82</sup> Martí Capitanichi, Luz del Carmen. Democracia y Derecho a la Información. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2007. pag. 254

<sup>83</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos. "Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos". Op. Cit. pag. 1

1). El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información (...);

2). El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate a la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública;

3). El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática.

Comenta al respecto el autor Ángel Trinidad Zaldivar que es indispensable que los estados actuales contemplen métodos mediante los cuales los ciudadanos puedan acceder a información pública gubernamental, y probablemente el mecanismo más común o más simple sea creando leyes de acceso a la información pública gubernamental, que, son necesarias pero no garantizan que los gobiernos se “abran”, entreguen información y rindan cuentas.<sup>84</sup>

Asimismo, refiere Luis Alberto Huerta Guerrero que el derecho de acceso a la información es el derecho fundamental por medio del cual toda persona puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad estatal. El acceso a la información pública facilita su difusión entre lo ciudadanos y con ella, la formulación de críticas sobre el desarrollo de las actividades de la administración pública, lo cual implica una adecuada participación de los ciudadanos, en el debate sobre los asuntos públicos, pues sin el acceso a esa información se carecería de los elementos necesarios para ejercer la crítica y control sobre las políticas públicas.<sup>85</sup>

De lo ya citado, resulta probable proporcionar una definición propia del derecho de acceso a la información, entendida como una rama del derecho público recientemente reconocida en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad es proporcionar, por un lado, al

---

<sup>84</sup> Trinidad Zaldivar, Ángel. La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. Op. Cit. pag. 20

<sup>85</sup> Huerta Guerrero, Luis Alberto. Libertad de expresión y acceso a la información pública. Primera Edición. Comisión Andina de Juristas. Perú 2002. pag. 169

ciudadano el derecho a saber sobre la gestión y funcionamiento de las actividades que los órganos administrativos realizan, así como dar a conocer la información que éste genera y almacena en su poder; y por otro lado, la obligación del Estado a través de los órganos obligados de proporcionar la información solicitada por el ciudadano, con las únicas limitaciones que al efecto dispone la ley regulatoria.

## **II. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

### **a) Antecedentes**

La promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>86</sup> se convirtió en una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. La puesta en vigor de esta Ley ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, a poner en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

En un principio (y como se ha planteado en el capítulo inmediato anterior), el derecho invocado en el artículo 6° Constitucional, el cual únicamente disponía *el derecho a la información será garantizado por el Estado* se entendió referida a la libertad de expresión, y en consecuencia, a la garantía social que preserva el derecho de la ciudadanía a recibir información por parte de los medios de comunicación masiva.

No obstante, la disposición en comento tiene una interpretación paralela a la mencionada, e implica el derecho de los ciudadanos a requerir al Estado la información que éste genera, custodia o adquiere por virtud del ejercicio de sus funciones. Esta interpretación se justifica plenamente considerando que un Estado democrático no puede actuar en secreto, pues debe de rendir cuentas

---

<sup>86</sup> Identificado con posterioridad con las iniciales: LFTAIPG

al pueblo, a efecto de que éste se encuentre en posibilidad de evaluar su desempeño, a través de elementos reales, veraces y oportunos.

José López Portillo, siendo ya Presidente de la República, el 1° de diciembre de 1976, recalcó la necesidad de poner orden en materia de comunicación y cumplir con las promesas de campaña. En el caso de la información, consideró que no bastaba con abrir la oportunidad legal y libre para que haya información y comunicación en una economía mixta de procesos mercantiles, sino implica también garantizar que quienes no tienen medios tengan la seguridad de informar y ser informados. El siguiente paso sería materializar este derecho y definir los principios básicos que lo regirían. Año y medio después -28 de junio de 1978- López Portillo admitía la falta de una reglamentación secundaria tras la institucionalización del derecho en la Carta Magna.

Una vez reconocida la falta de reglamentación secundaria en la materia, se comenzaron a convocar a debates en la Cámara de Diputados -18 de septiembre de 1979-. El Secretario de Gobernación de aquella época Jesús Reyes Heróles, anunció las audiencias públicas que conocerían las posiciones del sector social, reconociendo que la primera obligación era para el Estado, más allá de que este derecho supusiera cargos y obligaciones para los medios de comunicación.

En el debate participaron los partidos políticos, los medios de comunicación, las universidades, las asociaciones, los ciudadanos en general, etc., mostrando la importancia del derecho a la información y su necesaria reglamentación. Las expectativas se rebasaron y las cinco mil cuartillas entregadas a la Cámara como conclusión evidenciaron los efectos negativos de un silencio forzado por la historia y la política hasta entonces, por lo que su reglamentación se hacía necesaria.

En aquella época el sector informativo se vio dividido, así por ejemplo un 31% de dicho sector se mostró a favor y un 36% en contra (la empresa Televisa enfocó el tema en el peligro de un control “totalitario” de la información); el 80% de los partidos políticos de oposición se mostró a favor de la reglamentación (su interés en el acceso a los medios era evidente y lógico), y también el 50% de la opinión pública (entre ellas la representada por la

Universidad Nacional Autónoma de México). En cuanto al sector gubernamental, el 90% también la apoyó.<sup>87</sup>

El 8 de mayo de 1981 el presidente en turno de la Cámara de Diputados, Luis M. Farías, declaró que la Cámara no había encontrado aún la fórmula para reglamentar el derecho de la información, reconoció públicamente la existencia de intereses poderosos que intentaban ejercer presión para que se abandonaran las discusiones y con ello evitar conseguir un proyecto de ley reglamentaria.

El asunto quedó intocado hasta que un reportaje titulado *Anteproyecto de ley que propone control, formas y metas de comunicación*, publicado en la revista *Proceso* el 28 de septiembre de ese mismo año, aseguraba que el gobierno federal tenía listo un anteproyecto de Ley General de Comunicación Social para reglamentar el derecho a la información y democratizar así los medios, mostraba los puntos específicos que se contemplaban para el uso, manejo y control de la comunicación social en todos los ámbitos.

El debate prosiguió, sin embargo para el 14 de octubre de 1981 López Portillo se inclinó por no legislar al respecto.

Instaurado el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) la idea de regular el derecho a la información no pasó a ser un tema relegado. Fue destacable al respecto en su sexenio la convocatoria de unos foros de consulta popular en mayo del año 1983 sobre Comunicación Social. Alrededor de dos mil ponencias se presentaron y aunque no se produjo un consenso, la mayoría se mostró a favor de legislar la materia, desafortunadamente, como el resto de las medidas, todo quedó reducido a una simple buena intención.

Bajo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari la actividad en el campo del derecho a la información fue nula.

El derecho a la información tuvo que esperar a estar en el debate político hasta el 8 de febrero de 1995. En la LVI legislatura federal y bajo el sexenio de Ernesto Zedillo, se constituyó la Comisión Especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados para presentar iniciativas de ley que actualizaran la legislación en materia de comunicación.

---

<sup>87</sup> Navarro Rodríguez, Fidela. Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México. Op. Cit. pag. 58

Integrada por 36 diputados de los diversos partidos (PRI, PAN, PRD y PT), la Comisión convocó los foros del 8 de junio al 11 de julio. En ellos participaron alrededor de setecientos ponentes, con casi tres mil propuestas. Los diputados priístas comenzaron a diferir en el tema hasta que anunciaron que no avanzarían más en la reforma, pero los diputados del PAN, PRD y PT continuaron con los trabajos presentando dos iniciativas de ley, una por parte de la diputada panista María Teresa Gómez Mont y la del PRD, Ana Lilia Cepeda; una para crear la Ley Federal de Comunicación Social y otra para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión.<sup>88</sup>

Después de los intentos de legislación, Ernesto Zedillo consideró que pretender normar las garantías individuales sobre la libertad de expresión entrañaba más riesgos que beneficios.

El tema llegó inclusive a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, a través de una denuncia presentada el 31 de julio de 1997 por los partidos PAN, PRD y PT. En dicha denuncia se argumentó que se había presentado un paquete legislativo de iniciativas para satisfacer el imperativo del artículo 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA y el artículo 50, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, de entre los cuales se encuentra el derecho a la información, sin embargo, la presentación de dichas iniciativas encontraban obstaculizaciones derivadas del funcionamiento partidario del procedimiento legislativo del Congreso de la Unión en virtud del cual sólo las iniciativas provenientes de la Oficina Presidencial o del propio partido mayoritario habían merecido ser desahogadas o dictaminadas.

La denuncia presentada ante la OEA tenía como objetivo que se determinara si el gobierno mexicano había incurrido en responsabilidad internacional por el incumplimiento sistemático de las obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales referidos. Al final no hubo resolución específica pero sí pronunciamientos y recomendaciones.

El 26 de mayo de 1998, los poderes Legislativo y Ejecutivo federales definieron una agenda en la que figuraba el asunto de los medios de

---

<sup>88</sup> *Ibidem.* pag. 60

comunicación. El 17 de junio de ese mismo año, los partidos políticos iniciaron un proceso de revisión de iniciativas, pero la discusión acabó en desacuerdos y problemas, el tema quedó estancado.

Para el 2 de julio de 2000, estando el PAN en el gobierno, las reformas electorales, la coyuntura económica y la necesidad de un cambio a todos los niveles ganaron terreno a la posibilidad de un cambio efectivo. En el programa electoral del PAN, la regulación del acceso a la información pública.

***i. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Vicente Fox, 2000-2006.***

Después de la elección del año 2000 la sociedad y las instituciones en su conjunto resintieron cambios considerables, con la elección del Presidente Vicente Fox, se vislumbraba como el *gobierno del cambio*. El Presidente electo, ondeó con más fuerza su bandera política: la transparencia. Desde antes de entrar en funciones, el equipo de transición identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental, como uno de los aspectos jurídico-políticos prioritarios para completar y consolidar la transición política de México.

En el gobierno del presidente Fox, los temas del combate a la corrupción, el fomento a la transparencia y el acceso a la información fueron considerados como una prioridad gubernamental, es decir, se trataba de asuntos de política de Estado. En materia de transparencia y acceso a la información, se tuvo como propósito impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad; administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

En ese sentido, la primera línea de acción que se había trazado sería la publicación de una Ley que pudiera dar los parámetros para alcanzar ese propósito.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Sánchez González, José Juan. La Administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Espacios Públicos, Volumen 12, Núm. 24, abril 2009. Universidad Autónoma del Estado de México. pags. 12 y 13

En marzo de 2001, estando ya integrado el nuevo gobierno, se formó un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron las secretarías de Gobernación, Contraloría (hoy Función Pública), Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Presidente de la República, en el que se dieron los primeros trazos de lo que sería la Ley de Acceso a la Información Pública. Paralelamente, y de manera independiente, la Secretaría de la Contraloría, a pesar de formar parte de ese grupo intersecretarial, preparó un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información.<sup>90</sup>

## **ii. El grupo Oaxaca**

El 25 de mayo de 2001, en la Ciudad de Oaxaca dentro del marco del seminario nacional de *Derecho a la Información y reforma democrática* se crea el Grupo Oaxaca. Estaba conformado por setenta y cuatro periódicos, organismos no gubernamentales e instituciones académicas como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, la Anáhuac del Sur y la Universidad de Guadalajara.

La existencia del Grupo Oaxaca, si bien no es considerada la fuente primaria para que se creara la LFTAIPG, debe reconocerse que ejerció presión de carácter político para que la puesta en vigor de la ley pudiera surgir con más rapidez.

La creación del Grupo Oaxaca derivó por el interés de empezar a trabajar estratégicamente en el marco de la regulación de un derecho fundamental, es decir, *el derecho de acceso a la información*.

En aquella época, se llegó a un acuerdo y se elaboró la llamada Declaración de Oaxaca, el objetivo principal consistía en recoger al menos seis elementos básicos que debería tener una correcta ley de acceso a la información: 1) adecuar el texto constitucional para establecer que el principio de que la información pública del Estado pertenece a los ciudadanos; 2) legislar para que los órganos del estado y las empresas privadas receptoras de recursos públicos proporcionen información; 3) sancionar a los servidores públicos que

---

<sup>90</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel. *La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*. Op. Cit. pag. 41

se nieguen a ofrecer información; 4) incluir un artículo de excepciones mínimas; 5) crear un órgano arbitral independiente; y 6) reformar y derogar disposiciones contrarias al derecho de acceso.<sup>91</sup>

La propuesta inicial del Grupo Oaxaca dejó de lado, temas asociados con el derecho a la información que, por su complejidad e inviabilidad, no podían regularse en una sola ley, así como también aquellos temas que ya se encontraban regulados en disposiciones jurídicas como la Ley de Imprenta, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones.

Una de las conclusiones del seminario de mayo de 2001, celebrado en Oaxaca, consistió en la integración de una Comisión Técnica que tuviera la capacidad de darle seguimiento a las propuestas formuladas en la Declaración de Oaxaca.

La primera acción del Grupo consistió en manifestarle al gobierno del entonces Presidente Vicente Fox, por todos los medios posibles, que enviara una iniciativa de ley que regulara el derecho de acceso a la información a efecto de cumplir con el compromiso adquirido en su campaña electoral.

La Comisión Técnica del Grupo tomó la decisión de trabajar en la redacción de una iniciativa de ley. De igual modo, desplegó una estrategia de comunicación para que la opinión pública se enterara de cuáles eran los parámetros mínimos que debía contener una ley en la materia, para aceptarla como una ley eficaz al respecto, no obstante sus contenidos mínimos.<sup>92</sup>

El siguiente paso para el Grupo –posiblemente el de mayor relevancia– consistía en dar a conocer la redacción de la iniciativa de ley. El objetivo se cumplió, se acordó una reunión con la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ante la presencia de los líderes de las fracciones parlamentarias del PAN, PRI y PRD, se presentó la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca que contenía cuarenta y ocho artículos en seis capítulos.

Jorge Islas, integrante de la Comisión Técnica fue quien propuso una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, entonces Presidente de la Comisión de Seguridad Pública, con el objeto de conversar acerca de los detalles y alcances

---

<sup>91</sup> *Ibidem*. pag. 65

<sup>92</sup> Escobedo, Juan Francisco. "Obstáculos fundacionales a la información pública estatal". En López-Ayllón, Sergio, Coordinador. Democracia, Transparencia y Constitución. Op. Cit. pag. 67

de la iniciativa que había redactado dicha Comisión. De manera sorpresiva Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN, se incorporaron a dicha iniciativa. Es de reconocerse que esa reunión le dio un giro insospechado al debate y a la gestión tanto pública como política que se realizaba para reglamentar el derecho de acceso a la información.<sup>93</sup>

La Cámara de Diputados, en aquél entonces, abrió sus puertas para recibir al Grupo Oaxaca, creando de algún modo, un mecanismo de recepción informal, pero pública, de una iniciativa ciudadana de ley.

El documento elaborado por el Grupo Oaxaca, fue presentado al Pleno como iniciativa de ley sin que sufriese cambio alguno, en los términos del artículo 71 constitucional. A partir de entonces, el tema impulsado por el Grupo Oaxaca se convirtió en un tema central de la agenda parlamentaria.

### ***iii. Las iniciativas***

Antes de que terminara el año de 2001, tres iniciativas fueron presentadas en la Cámara de Diputados: la del diputado del PRD Miguel Barbosa (presentada el 11 de julio de 2001), la del Ejecutivo Federal (el 30 de noviembre de 2001) y la de la oposición y el Grupo Oaxaca (6 de diciembre de 2001).

Comenzado el 2002 y antes del periodo de sesiones, la mesa directiva de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados formó un grupo de trabajo para elaborar un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia. Santiago Creel, secretario de Gobernación del gobierno federal, invitó a los diputados que suscribieron la propuesta ciudadana a participar en un esfuerzo de las iniciativas y les propuso integrar una mesa de negociación. Los diputados opositores aceptaron la invitación a cambio de una condición: llamar al Grupo Oaxaca a participar en las negociaciones, bajo el compromiso de los diputados que suscribieron su iniciativa de ley, de apoyar las decisiones que el grupo tomara en la mesa de negociación.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibidem.* pag. 68

<sup>94</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel. La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. *Op. Cit.* pag. 69

Luego de una serie de reuniones y acciones inusitadas en la historia de la política mexicana se consigue aprobar el texto final de la LFTAIPG. Dicha ley sería aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, y por el Senado el 30 de ese mismo mes y año. El 10 de junio de 2002, el presidente Vicente Fox la firmó en los Pinos, lo cual significó un avance revelador en la vida política y social del país, pues representó el primer paso necesario para hacer de la sociedad mexicana, una sociedad participativa e interesada en informarse.

### **b) Objetivo**

Proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, constituye el objetivo principal con la entrada en vigor de esta nueva Ley.<sup>95</sup>

Aunado a la finalidad establecida en el primer artículo de la citada Ley, el artículo 4° enuncia también los siguientes objetivos: el primero de ellos es el relacionado con proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, a este respecto cabe recordar que por información se entiende *la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título*<sup>96</sup>, por lo que no vale para excepcionarse la *regla del autor*, en tanto pueden existir en poder de la autoridad documentos que no habiendo sido elaborados por ella misma, se encuentren en su poder y por ese motivo los puede proporcionar a las personas que lo soliciten. Además, debe entenderse que se trata de documentos que existan en poder de las autoridades; por lo tanto, el derecho de acceso no significa que los sujetos obligados deban proporcionar más información a las personas que aquella que conste en los documentos que tiene en su poder.

---

<sup>95</sup> Artículo 1° de la LFTAIPG

<sup>96</sup> Artículo 3°, fracción V de la LFTAIPG.

Entiéndase por documentos a: 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.<sup>97</sup> Los referidos documentos podrán existir en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

Continuando con los objetivos invocados en el artículo 4, se pretende transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados -que en la legislación comparada se ha preferido regular en una ley por separado, tal como lo hace México<sup>98</sup>, entendiéndose por datos personales, cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable<sup>99</sup>.

La posibilidad de que la Ley de Acceso a la Información favorezca la rendición de cuentas a los ciudadanos, para que éstos puedan valorar el desempeño de las autoridades y funcionarios públicos, es un objetivo más insertado en la Ley. En opinión de Andreas Schedler la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes políticos (*enforcement*)<sup>100</sup>.

Objetivos mediatos podríamos identificarlos en las fracciones V y VI, del citado artículo 4º, que refieren por un lado, el mejoramiento de la organización, clasificación y manejo de los documentos; y por otro, a contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la vigencia del Estado de derecho en nuestro país, lo anterior podemos considerarlo así dado que la naturaleza

---

<sup>97</sup> *Ibidem*. Fracción III.

<sup>98</sup> De acuerdo con el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, los países que actualmente cuentan con leyes de protección de datos personales son: Argentina, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Unión Europea y Uruguay.

<sup>99</sup> Artículo 3, fracción II, de la LFTAIPG, la cual fue reformada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2010.

<sup>100</sup> Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas?. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2004. pag. 6

democrática del derecho de acceso a la información, está vinculada a la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos, a través del conocimiento de la gestión pública, la estructura, funciones, uso de los recursos y desempeño de las autoridades y funcionarios, lo cual permite evaluar su desempeño y vigilar el destino de los recursos públicos.

### **c) Sujetos Obligados**

Al igual que en el derecho a la información en sentido amplio, los sujetos activos en el derecho de acceso a la información, los constituyen todas las personas; es decir, el sujeto universal, por lo que no es necesario acreditar ser ciudadano mexicano, ni ser mayor de edad, ni tampoco acreditar interés alguno para solicitar la información en poder de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal, partiendo del principio consagrado en el artículo 2º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por el que se adopta la postura de que «toda la información a que se refiere esta ley es pública, salvo las excepciones que ella misma señala».

Ahora bien, la citada Ley estableció como sujetos obligados: al Poder Ejecutivo Federal, a la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República; al Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

En este nuevo derecho, entre los sujetos activo y pasivo ya descritos se genera una verdadera relación jurídica que se integra por el derecho que corresponde al primero de exigir al sujeto pasivo el cumplimiento de sus obligaciones tanto de transparentar su actividad de derecho público, como de dar a conocer la información pública que posea, ante la solicitud de los sujetos activos.

La peculiaridad que posee esta Ley es que en los Títulos Primero y Cuarto, denominados *Disposiciones Generales* y *Responsabilidades y Sanciones* respectivamente, se aplican a *todos los sujetos obligados*, sin embargo, el

Título Segundo regula el procedimiento de acceso a la información únicamente cuando se ejerce ante el Poder Ejecutivo Federal, y ello es así toda vez que el Título Tercero –artículo 61- otorga a los otros sujetos obligados la facultad de establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información que les sea solicitada, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la propia Ley.

Cabe señalar que de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio, estas instancias hoy en día ya cuentan con sus respectivos reglamentos en materia de acceso a la información, tal es el caso del Banco de México, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de las Cámaras de Diputados y de Senadores, etc., pues se les concedió un año después de la entrada en vigor de la Ley para que pudieran emitirlos.

Los sujetos obligados a que se hace referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley, deberán de rendir un informe público anual de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, observando los lineamientos que al efecto dispone el artículo 39 de dicho ordenamiento, y con una copia para el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

#### **d) Principio de máxima publicidad**

En México, gracias a la reforma constitucional y en virtud de este principio, toda la información en manos de los sujetos obligados es pública. Así se estableció en nuestra Carta Magna y concretamente, *in fine* de la fracción I, segundo párrafo del artículo 6º, a través del cual se estableció que *en la interpretación y aplicación del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad*.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental da el contenido a este principio.

Es de precisarse primeramente, que este principio sólo es aplicable a la información pública gubernamental, y por lo tanto, no aplica a la información confidencial y a los datos personales a los que se refiere la fracción II del segundo párrafo del artículo 6º de nuestra Carta Magna.

En segundo término, se infiere a que se está ante un mandato que obliga a todas las autoridades –administrativas, jurisdiccionales e incluso a los legisladores- tanto a la aplicación, como a la interpretación del derecho de acceso a la información.

El Doctor en Derecho López-Ayllón, sostiene que el principio de máxima publicidad tiene varias implicaciones prácticas. Primeramente refiere que es una interpretación necesariamente restrictiva de las excepciones al derecho de acceso a la información. Considera que nuestros legisladores no deben multiplicarlas ni las autoridades administrativas y jurisdiccionales aplicarlas de manera general, sino restrictiva y selectivamente. Refiere que la aplicación de las excepciones conlleva necesariamente desarrollar lo que en la doctrina se conoce como la *prueba de daño*, y que implica que para clasificar un documento como reservado no es suficiente que se encuentre en uno de los supuestos de excepción, sino que es necesario además demostrar de manera fehaciente que la divulgación de la información generaría una alta probabilidad de daño al interés público protegido. Por lo que los legisladores deberán establecer esta prueba en las leyes de acceso a la información.

Considera que una segunda consecuencia a este principio es que, en caso de duda razonable sobre si conviene o no reservar un documento del conocimiento público, deberá privilegiarse su divulgación o, en su defecto, la generación de versiones públicas de los documentos, entendiendo por versión pública un documento en el que se le elimina o resta la información clasificada para permitir su acceso.<sup>101</sup>

Cabe hacer notar que el artículo 6 de la Ley, tutela el principio de publicidad al señalar que en la interpretación de la misma y de su Reglamento se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

### **e) Obligaciones de Transparencia**

A manera de los principios internacionales, las obligaciones de transparencia pugnan porque la administración -abierta a la luz del día-

---

<sup>101</sup> López Ayllón, Sergio. "La Reforma y sus efectos legislativos." En Salazar Ugarte, Coordinador. El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias. Op. Cit. pag. 7

cumplan con uno de los requisitos del Estado democrático de derecho como lo es el de acercar la administración a los ciudadanos, para que éstos en su calidad de gobernados, usuarios o público puedan tener a su disposición la mayor cantidad posible de información sin utilizar su derecho de acceso. Esto se logra en México proporcionando la información por parte de todos los órganos del Estado, en especial las dependencias de la administración pública federal, de tal forma que se facilite su uso y comprensión por las personas y permita asegurar su claridad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

La información a que alude el artículo 7 de la Ley –como obligaciones de transparencia- se ha puesto a disposición de las personas vía Internet por la mayoría de las dependencias federales –como sujetos obligados-, y comprende básicamente entre otros aspectos: su estructura orgánica; sus facultades; directorio de servidores públicos; sueldos y prestaciones de los servidores públicos, el sistema de compensación; el domicilio de la unidad de enlace, la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; metas y objetivos; servicios que ofrecen; información sobre el presupuesto asignado, monto y ejecución; las observaciones de las contralorías internas o de la entidad superior de fiscalización al ejercicio presupuestal; el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; las autorizaciones, permisos o concesiones otorgados, etc.

El artículo 8 de la citada Ley establece –como otra obligación de transparencia- que en el ámbito del Poder Judicial de la Federación se deberán hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria (y que el expediente se encuentre bajo su resguardo) quedando a salvo la protección de los datos personales de las partes; lo cual, de conformidad con el artículo 42, párrafo tercero, implica que el expediente está disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios o archivos públicos o en cualquier otro medio que permita a los gobernados su consulta o reproducción.

La manera en como se proporcionará esta información al público deberá ser a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, accesibles al usuario, inclusive prevé la posibilidad de poner a disposición del gobernado interesado equipos de cómputo, apoyo y asesoría personalizada (artículo 9).

Por otro lado, la Ley en su artículo 10, dispuso que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán hacer públicas las consultas a los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general -salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr o se trate de situaciones de emergencia -, ello, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y en los términos que establezca el Reglamento.<sup>102</sup>

Las obligaciones de transparencia en los artículos 11 y 12 se refieren tanto a las entidades de interés público como a cualquier persona que reciba recursos públicos. El artículo 11, prescribe que deben quedar a disposición de cualquier ciudadano los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales ante el Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Por su parte, el artículo 12, refiere a las obligaciones de transparencia de aquellos sujetos obligados que manejen recursos públicos, acerca de los montos y las personas a quienes los entreguen, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de tales recursos.

#### **f) Límites del derecho de acceso a la información**

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece una serie de excepciones al acceso a la información cuando se trate de información que, por su naturaleza, pueda generar riesgos al interés público o afectar los derechos de tercero. Se trata de dar respuesta al delicado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y la protección de intereses legítimos. La ley distingue dos tipos especiales de información: la información reservada y la información confidencial.

---

<sup>102</sup> En opinión de López Ayllón "Esta obligación complementa y refuerza la ya contenida en el título tercero A, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y con ello fortalecer la transparencia en el proceso regulatorio evitando sorpresas y ampliando las posibilidades de participación de éste." en López Ayllón, Sergio. "Democracia y acceso a la Información". *Op. Cit.* pag. 59

### ***i. Información Reservada***

La Ley establece un catálogo de materias que pueden ser objeto de reserva (preceptos 13 y 14). La clasificación de este tipo de información tiende a corresponder a los estándares internacionales en materia de seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, estabilidad financiera y económica, protección de la vida y seguridad de las personas, actividades encaminadas a asegurar la aplicación de la ley.

Los artículos 13 y 14 de la Ley disponen respecto a la información reservada lo siguiente:

**“Artículo 13.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.”

**“Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

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

Al respecto el IFAI publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003, los lineamientos generales para la clasificación y

desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que desarrollan las disposiciones incluidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento –como lo es precisamente la clasificación de la información considerada como reservada-, en razón de que el diseño de la Ley busca que se vayan generando los criterios específicos de interpretación a partir de las necesidades de cada una de las unidades administrativas, pero supervisados directamente por el IFAI y en última instancia por el Poder Judicial.

De modo que atendiendo al *Octavo* de los Lineamientos, para que opere la reserva respecto de las excepciones incluidas en el artículo 13, no basta que la información se refiera a una de las materias listadas en la ley, sino resulta necesario que existan además elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto. No debe vislumbrarse como una reserva indiscriminada, sino que deberá estar fundada en ley y motivada en una razón que podrá ser objeto de valoración por las instancias que correspondan.

Continuando con lo dispuesto en el *Octavo* de los Lineamientos, indica que al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en los artículos 14 y 18 de la Ley (el último de los mencionados refiere a la información confidencial), bastará con que la misma se encuadre en alguno de los supuestos a que se refieren dichos artículos.

En todos los casos, la información que vaya a ser objeto de clasificación deberá fundarse, ello implica que deberá citarse el o los ordenamientos jurídicos, artículo, fracción, inciso y párrafo que expresamente le otorgan el carácter de clasificada.<sup>103</sup>

Ahora bien, la reserva que plantea la Ley no supone un valor absoluto y al respecto estableció que el periodo de reserva podrá ser hasta de doce años,

---

<sup>103</sup> Quinto de los Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 18 de agosto de 2003.

con la posibilidad de ampliarse de manera excepcional<sup>104</sup> previa autorización del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, o bien, la instancia que corresponda en los poderes distintos al Ejecutivo Federal, siempre que se justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación (artículo 15). De extinguirse las causas que dieron origen a su clasificación, la información podrá ser pública.

Finalmente la Ley estableció un régimen especial de conservación para la información reservada; en este sentido, las unidades administrativas deberán elaborar semestralmente y por rubros temáticos un índice público de los expedientes clasificados como reservados.

El procedimiento de clasificación de información, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley, corresponderá en primera instancia a los titulares de las unidades administrativas<sup>105</sup> que tengan la información, es decir, normalmente a nivel de los Directores Generales o sus equivalentes, y lo harán atendiendo los criterios establecidos en la Ley, su Reglamento y en los lineamientos. La clasificación deberá realizarse normalmente en el momento en que se generen los documentos de conformidad con los criterios que desarrollen los Comités de Información o el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; sin embargo, podrá clasificarse en el momento en que se reciba una solicitud específica.

A este respecto, el Sexto de los Lineamientos referidos establece que los titulares de las unidades administrativas motivarán<sup>106</sup> la clasificación de la información únicamente en el caso de que se niegue el acceso a la misma, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 45, primer párrafo de la Ley y 70, fracción IV del Reglamento.

## ***ii. Información confidencial y datos personales***

---

<sup>104</sup> Tratándose de la información a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 14 de la Ley, cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información, la misma podrá ser pública protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

<sup>105</sup> Décimo Primero de los Lineamientos.- "En su ausencia, la información será clasificada o desclasificada por el servidor público que los supla, en los términos del Reglamento Interior o Estatuto Orgánico que corresponda."

<sup>106</sup> Atendiendo a lo dispuesto por el Sexto de los Lineamientos, dispone que por motivación se entenderán las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

La Ley establece un tipo distinto de información especial que se denomina confidencial, ésta se integra según el artículo 18, por la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados siempre que tengan el derecho de reservarse dicha información de conformidad con las disposiciones aplicables y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

La divulgación de este tipo de información no está sujeta a un plazo de reserva y deberá permanecer siempre fuera del dominio público, salvo que el titular de dicha información otorgue el consentimiento expreso para divulgarla.

Por otro lado es necesario distinguir, y en esto la Ley no es suficientemente clara, entre la información *reservada* a que se refiere la fracción I del artículo 14, de la información *confidencial* de la fracción I del artículo 18. La primera se refiere a información en posesión del Estado que otras leyes hayan declarado como confidencial, y que para efectos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deberá considerarse como reservada. La segunda se refiere a información que los particulares deben entregar a los sujetos obligados pero que, por disposición de una ley, se considera como confidencial. Tal es el caso, por ejemplo, de la información comercial reservada que establece la Ley de Comercio Exterior, o la información bajo el régimen de protección de la propiedad intelectual. En estos casos esta información *pertenece* a los particulares y el hecho que la entreguen a una autoridad no implica que se constituya como información del dominio público.

### ***iii. Protección de datos personales***

La ley contiene un capítulo dedicado a la protección de los datos personales, pues se consideró pertinente establecer en la ley los principios internacionalmente reconocidos en materia de datos personales.<sup>107</sup>

Al respecto, los sujetos obligados deberán abstenerse de difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en sus sistemas de información, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o

---

<sup>107</sup> El referido Capítulo abarca de los artículos 20 al 26 de la Ley.

por un medio de autenticación similar, de los individuos a los que haga referencia la información. Hemos referido con antelación, pero es oportuno referir que de acuerdo a la ley, son datos personales cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

Como complemento a esta protección, se establece el derecho de los individuos de acceder, y en su caso a solicitar la corrección, de sus datos personales que se encuentren en los sistemas de información de los órganos del Estado. Se trata de una especie de *habeas data* administrativo que permitirá a cualquier persona conocer los datos que sobre ella tenga cualquier entidad pública y, en caso de errores, asegurar su corrección.

La ley establece que las entidades públicas que tengan sistemas de datos personales deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, quien deberá mantener un listado actualizado de los sistemas de datos personales, el cual deberá permitir que los ciudadanos conozcan de su existencia.

Ahora, es de resaltarse sobre este tema, que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de junio de 2009, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ya, que es derecho de toda persona a que se le protejan sus datos personales, así como también el derecho a su acceso, a su rectificación, a su cancelación y a su oposición<sup>108</sup> de aquellos y en los términos que la ley fije.

Establece también que la Ley deberá fijar los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

### **III. El procedimiento de acceso a la información pública gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal.**

#### **a) Diseño Institucional en el Poder Ejecutivo Federal**

---

<sup>108</sup> Estos derechos también son reconocidos por sus siglas como: ARCO

A efecto de que una solicitud de acceso a la información pueda ser atendida de manera eficaz en cada dependencia o entidad de la administración pública federal, el legislador introdujo una estructura institucional que contempla la creación de tres instancias administrativas: unidades de enlace, comités de información y un Instituto independiente. Los tres son responsables, en diversas etapas, de hacer efectivo el principio de publicidad de la información previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

### ***i. Unidades de Enlace***

Las unidades de enlace tienen un papel de suma importancia en el procedimiento de acceso a la información en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, representan la ventanilla única ante la que pueden acudir los ciudadanos, éstas reciben y dan trámite a las solicitudes de acceso, orientan a los particulares en la elaboración de sus solicitudes o en cuanto al lugar en el que tienen que presentar sus solicitudes de acceso a la información.

Su creación tiene dos propósitos, por una parte proporcionan al ciudadano la certeza de dirigirse a un lugar determinado para presentar una solicitud de acceso a la información –cada dependencia o entidad cuenta con su propia unidad de enlace-; y por la otra, constituye un filtro a través de la orientación que debe proporcionarse al ciudadano para no dar trámite a solicitudes incompletas, incomprensibles o erróneamente dirigidas.

Con la creación de las unidades de enlace, se les confirieron un par de atribuciones trascendentales para la transparencia, una de ellas consiste en recabar y difundir las llamadas *obligaciones de transparencia*<sup>109</sup>, las que permiten a las personas conocer de manera permanente y sin que medie solicitud alguna, los asuntos mas relevantes del ejercicio gubernamental; como lo son los sueldos, prestaciones y atribuciones específicas de los servidores públicos; la otra consiste en realizar los trámites internos en cada dependencia o entidad para entregar la información que haya sido solicitada, además de ser

---

<sup>109</sup> Las que se encuentran contenidas en el artículo 7 de la Ley.

las encargadas de llevar a cabo las notificaciones a los particulares sobre sus solicitudes de acceso.<sup>110</sup>

Entre las funciones adicionales se encuentran la de proponer a los comités de información los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de solicitudes de acceso a la información; habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad, necesarios para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información; llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, etc.<sup>111</sup>

Ante las dudas sobre la interpretación de la Ley de Acceso a la Información, su reglamento y los diversos lineamientos expedidos por el Instituto, los titulares de las unidades de enlace crearon una Red de Unidades de Enlace del Gobierno Federal, la cual tiene como propósito sostener reuniones itinerantes para abordar temas relacionados con las tareas y problemáticas de tales células de coordinación.<sup>112</sup>

## **ii. Comités de información**

Los comités de información son órganos colegiados que se crean en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales se integran por el titular de la unidad de enlace, por el contralor interno y por un servidor público designado por el titular de la institución pública.

Los Comités tienen entre sus atribuciones, las de emitir normas al interior de la dependencia o entidad, que propicien un eficaz acceso a la información en la institución, así como emitir criterios específicos en materia de clasificación y organización de archivos.

El Comité de Información de cada dependencia o entidad cuenta también con la facultad de modificar, confirmar o revocar la clasificación efectuada por los titulares de las unidades administrativas, debiendo tomar sus decisiones por mayoría de votos, así como de agotar las instancias necesarias para localizar un documento.

---

<sup>110</sup> Este par de atribuciones que consideramos trascendentales para la transparencia se ubican en las fracciones I y IV del artículo 28 de la Ley, el cual se encuentra contenido en el Título Segundo denominado *Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal*.

<sup>111</sup> *Ibidem*, fracciones V, VI, y VII.

<sup>112</sup> Ornelas Núñez, Lina. "Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal". En Concha Cantú, Hugo A. y otros *Coordinadores. Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. Primera Edición. UNAM México. 2005. pag. 98

En efecto, se ha señalado que los titulares de las unidades administrativas son quienes deben clasificar la información, sin embargo, en los casos de solicitudes de acceso a información que se encuentre clasificada como reservada o confidencial, la unidad administrativa deberá remitir al Comité de Información la solicitud respectiva, así como el fundamento y motivo por el que procede la clasificación, a efecto de que el Comité emita una resolución que confirme, revoque o modifique dicha clasificación.

De igual forma, ante una solicitud de acceso a la información que no se encuentre en los archivos de la unidad administrativa, el titular de la misma deberá remitir al Comité de Información la solicitud de que se trate, señalando la inexistencia del documento en sus archivos, a efecto de que el Comité, una vez agotadas las instancias que procedan, declare su inexistencia.

Así, las resoluciones que nieguen el acceso a la información solicitada por un particular o determinen la inexistencia de la misma, en todos los casos deberán ser emitidas por el Comité de Información de la dependencia o entidad de que se trate, y serán notificadas al solicitante, a través de la unidad de enlace que corresponda.

Respecto a la integración de este Comité, cabe señalar que el titular del órgano interno de control es miembro del mismo, con ello el legislador buscó que éste verificara de forma directa el cumplimiento de los acuerdos tomados en el seno del órgano colegiado, vigilara la exacta observancia de la Ley y garantizara que las resoluciones del Comité –negativas por clasificación o por inexistencia de la información- se apegaran a la normatividad aplicable.

Finalmente es de resaltar que, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Información: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, en razón de que sus funciones son exclusivas del titular de la propia unidad administrativa.

### ***iii. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos***

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental refiere en su capítulo II, la naturaleza y atribuciones del Instituto, considerándolo como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal, en todo caso, la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y por la Comisión Permanente cuando aquella se encuentre en receso, con la misma votación.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley de la materia cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, el artículo 37 de la Ley refiere que son atribuciones del Instituto las siguientes:

- a) Interpretar en el orden administrativo la Ley de Acceso a la Información;
- b) Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- c) Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- d) Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los

- documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- e) Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a las obligaciones de transparencia;
  - f) Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
  - g) Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas a fin de obtener la información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos;
  - h) Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
  - i) Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
  - j) Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento por parte de servidores públicos. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
  - k) Elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias o entidades;
  - l) Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
  - m) Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquella;

- n) Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de la Ley de Acceso a la Información;
- o) Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos y programas;
- p) Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;
- q) Designar a los servidores públicos a su cargo;
- r) Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación; y
- s) Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

De forma anual el Instituto rendirá un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades -según lo señala el artículo 29-, fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

#### **b) Procedimiento de acceso y revisión**

Es preciso recordar que la presente Ley regula el acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal, en esa virtud, el Título Segundo, capítulo III de la misma establece el procedimiento de acceso que habrá de seguirse ante la dependencia o entidad de la administración pública de que se trate.

Así pues, el artículo 40 de la Ley de Acceso a la Información, señala que cualquier persona o su representante podrán presentar una solicitud de acceso

en escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. A este respecto, conviene hacer mención que los artículos 9, 50, 55, 62, 66, 68, 72, 83, 85 y 86 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información permitieron que el Instituto, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, diseñaran un portal de Internet denominado Sistema de Solicitudes de Información, conocido como SISI, cuyo objetivo esencial fue facilitar a las personas a realizar solicitudes, interponer recursos, recibir información y ser notificadas por medios electrónicos.

Martí Capitanichi, en su obra titulada *Democracia y Derecho a la Información*, advirtió del Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2003-2004 del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, 1° de enero de 2003 a 15 de mayo de 2004, que el Reglamento de la Ley ayudó a extender los alcances de ésta, logrando que la mayoría de las solicitudes de información y acceso a datos personales, se presentaran de manera electrónica (mas del 90% de las solicitudes), y que la información fuera entregada por el mismo medio y sin costo alguno (más del 95% de la información). En dicha obra, destaca que México es el único país que cuenta con un sistema tan completo como el SISI, y que incluso, se han recibido por el Instituto solicitudes de asesoría por parte de otros países del mundo como el Reino Unido, Alemania, República Checa, Perú, Canadá, así como de algunos estados de la República Mexicana.<sup>113</sup>

### ***i. La solicitud de información***

Conforme al artículo 40 de la Ley de Acceso a la Información, la solicitud deberá contener: a) nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, correo electrónico y los datos generales de su representante, en su caso; b) la descripción clara y precisa de los documentos que solicita; c) cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y, d) opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea

---

<sup>113</sup> Martí Capitanichi, Luz del Carmen. Democracia y Derecho a la Información. Op. Cit. pag. 282

para fines de orientación mediante consulta directa; copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Con el objeto de facilitar el manejo de las solicitudes de acceso, el IFAI expidió los 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 las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

En el último párrafo del artículo 40 de la Ley, se consagra el acceso universal a este derecho, al prescribir que en ningún caso la entrega de la información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

El artículo 42, dispone que las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

Igualmente, conforme al artículo 42, el acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

Asimismo, prevé el caso de que la información solicitada ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, lo cual se le hará saber por escrito al solicitante señalando la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

Por lo que hace al artículo 43, la Ley prevé que la unidad de enlace será la encargada de turnar la solicitud de información a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con la finalidad de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la Unidad la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que pueda determinarse el costo, en su caso.

En ese mismo sentido, podrán las unidades administrativas entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, teniendo cuidado que los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley, la respuesta a una solicitud debe darse dentro de los veinte días hábiles contados a partir de la presentación de la misma. Si la información es pública, se le notifica al interesado que le será entregada, y se le precisará el costo y la modalidad. Excepcionalmente podrá ampliarse el plazo, hasta por un periodo igual cuando existan razones que los motiven y de ello se notifique al particular.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, y que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

Ahora bien, el acceso a documentos se dará en la manera que se encuentre la información, según lo dispone la misma Ley, esto quiere decir que no existe obligación expresa de otorgar respuestas que impliquen la elaboración de un nuevo documento, a menos de que se trate de una versión pública del mismo.

De acuerdo con el numeral 45 de la Ley, si el titular de la unidad administrativa clasificó los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación al Comité de la dependencia o entidad, mismo resolverá si: a) confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información; o, b) revoca la clasificación y concede el acceso a la información. Para ese fin, el Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa.

La resolución que emita el Comité será notificada al interesado en un plazo no mayor de veinte días hábiles. Si dicha resolución resultara negativa, el Comité deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante la existencia del recurso que podrá interponer ante el Instituto.

Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la

solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. De no encontrarse, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante a través de la unidad de enlace, dentro del plazo de veinte días hábiles.

En síntesis, el Comité de Información de cada dependencia y entidad es un órgano revisora de las negativas recaídas a las solicitudes de información, por lo tanto, se convierte en una instancia interna de revisión.

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Las unidades de enlace no se encontrarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente.

## ***ii. El procedimiento ante el Instituto. El recurso de revisión***

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su capítulo IV denominado “Del procedimiento ante el Instituto”, norma el procedimiento de substanciación del recurso de revisión, el cual tiene como objeto revocar, modificar o confirmar, los acuerdos de los comités de información que hayan negado el acceso a la información.

El acto administrativo que da origen a la interposición del recurso, es el acuerdo del comité de información que niega el acceso, por considerar previo análisis, que la difusión de los documentos causaría un menoscabo a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley, los cuales refieren a la información reservada o confidencial.

Una vez recibido el escrito donde se solicita sea revisada la determinación del comité de información en el sentido de no dar acceso a la información, el Instituto se avocará al estudio y análisis de los argumentos vertidos por las

partes para determinar la debida clasificación de la información. Los derechos afectados del recurrente, podrán ser el de acceso a la información pública y el de acceso y corrección de datos personales.

Las resoluciones de los comités que nieguen el acceso a la información, o que afirmen la inexistencia de los documentos solicitados constituyen las principales causales de procedencia del recurso.

Así también, el recurso procederá cuando la dependencia o entidad no entregue al particular los datos personales solicitados o lo haga en un formato incomprensible; cuando se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o bien, éste considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

La procedencia del recurso será dentro de los quince días de notificada la respuesta a la solicitud de acceso, y el particular lo podrá interponer ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto, ante el Instituto o por medios electrónicos (SISI) si así hubiere optado al hacer la solicitud por la misma vía.

La Ley dispone que la respuesta de las solicitudes de acceso deberán ser notificadas al interesado en un plazo no mayor de veinte días hábiles, de no ser así, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a dar el acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor de diez días hábiles, siempre y cuando, una vez analizada por el Instituto la falta de respuesta, éste mismo determine que la información no debe ser reservada, mediante el procedimiento establecido en el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información.

La interposición del recurso no exige mayor formalidad pues el mismo podrá presentarse en escrito libre, señalando solamente la dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud, el nombre del recurrente (sin acreditar identidad) y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio para recibir notificaciones, las cuales también podrán hacerse por medios electrónicos. Asimismo, deberá contener el acto recurrido y los puntos petitorios, la copia de la resolución que se impugna –la cual, si lleva el trámite por medios electrónicos, deberá seguir este conducto- y en su caso, la notificación correspondiente.

En la substanciación del recurso de revisión, el Instituto, a través de un comisionado ponente le dará trámite, elaborará un anteproyecto de resolución y, en su caso, subsanará las deficiencias de derecho a favor del recurrente sin cambiar los hechos expuestos en los mismos.

La Ley dispone que la información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensables para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes y asegurarse de que éstas puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden o motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos.

Para la substanciación del recurso de revisión se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, sin embargo, dicha prohibición no comprende la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de los hechos que consten en el expediente o en los documentos agregados a ellos.

Las resoluciones del Instituto serán públicas, debiendo establecer los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para su ejecución. Las negativas de acceso de los comités de información recurridas por el solicitante se entenderán como confirmadas cuando el Instituto no resuelva en un plazo de cincuenta días, pudiéndose ampliar este plazo por un periodo igual por una sola ocasión, mediando causa justificada a criterio del Instituto.

Las resoluciones del Instituto podrán confirmar, revocar o modificar las decisiones del comité de información, siendo el resultado directo el ordenar a la dependencia o entidad, permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, y en consecuencia, reclasifique la información o modifique tales datos.

Para el caso de que una solicitud en la que el Instituto determina, vía de revisión, confirmar la resolución del comité de información que niega el acceso al público a la información, la Ley prevé el recurso de reconsideración, el cual podrá invocar el recurrente ante el mismo Instituto una vez transcurrido un año de confirmada la clasificación de reservada o confidencial, para que en un

plazo de sesenta días se determine si subsisten las causas que dieron origen a la clasificación o, de lo contrario, se proceda a una desclasificación.

Sin embargo, dicho recurso será desechado por improcedente cuando: a) se haya presentado de forma extemporánea, es decir, transcurridos los quince días hábiles al que se le haya notificado la resolución de un Comité la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados; b) que el Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva; c) se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité; o, d) que ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.<sup>114</sup>

Asimismo, el artículo 58 de la multicitada ley dispone que el recurso se sobreseerá cuando: a) el recurrente se desista expresamente del recurso; b) el recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva; c) cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente Ley; o, d) la dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

Por cuanto hace a las resoluciones del Instituto, la Ley dispone que tendrán el carácter de definitivas para las dependencias y entidades (lo cual implica que no hay medios de defensa que puedan agotarse para modificar dichas resoluciones); y los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.<sup>115</sup>

Los tribunales en todo momento tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio, sin embargo, dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

En caso de que alguna dependencia o entidad se niegue a entregar la información solicitada relacionada con la resolución de un recurso de revisión, lo haga de manera parcial; o bien, se niegue a cumplir con una resolución o instrucción, el Instituto podrá: **a)** Comunicarlo al órgano interno de control que corresponda para su inmediata intervención; **b)** Recurrir al superior jerárquico

---

<sup>114</sup> Artículo 57 de la LFTAIPG.

<sup>115</sup> Artículo 59 de la LFTAIPG.

del titular de la unidad administrativa de que se trate para su inmediata intervención, o **c)** Hacer del conocimiento público dicha circunstancia.<sup>116</sup>

### **c) Costo del acceso a la información**

La fracción III, del artículo 6° Constitucional, respecto a este rubro dispone que *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*, por tanto, es viable considerar que el derecho de acceso a la información no resulta oneroso para quien lo ejerce.

Sin embargo, tal y como lo comenta Miguel Carbonell, si bien dicha disposición invoca la gratuidad del ejercicio del derecho de acceso a la información, cierto es que la Ley de la materia contempla que la reproducción de la información solicitada sí puede ameritar un costo al solicitante, como por ejemplo, cuando la dependencia o entidad proporciona la información en copias simples o certificadas, diskettes o discos compactos, o bien cuando la misma se envía a través del servicio de mensajería, dicho en otras palabras, el costo que habrá de cubrir el particular lo será única y exclusivamente por el material utilizado en la reproducción de la información.

En el caso de las copias certificadas, plantea el autor la necesidad de atender que la certificación no debiera generar costos adicionales, ya que entonces se podría inhibir indebidamente el ejercicio amplio y completo del derecho de acceso a la información.<sup>117</sup>

Finalmente, el artículo 27 de la Ley además de establecer que los costos para obtener la información no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y el costo de envío, también establece que las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

## **IV. Sujetos obligados distintos del Poder Ejecutivo Federal**

---

<sup>116</sup> Artículo 92 del Reglamento de la LFTAIPG.

<sup>117</sup> Carbonell, Miguel. *“La Reforma Constitucional en materia de Acceso a la Información: Una aproximación general.”* En Bustillos Roqueñí y otros *Coordinadores. Hacia una democracia de contenidos: la Reforma Constitucional en materia de transparencia. Op. Cit.* pags. 11 y 12

Como ha quedado manifestado en el inciso c), del Apartado III, del presente Capítulo, y de acuerdo a lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 3° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República los siguientes: a) el Poder Legislativo Federal integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; b) el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; c) los Órganos Constitucionales Autónomos; d) los Tribunales Administrativos Federales, y e) cualquier otro órgano federal.

Dispone el artículo 61 de la Ley que, el Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda: a) Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley, es decir, las obligaciones de transparencia; b) Las unidades de enlace o sus equivalentes; c) El Comité de Información o su equivalente; d) Los criterios o procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial; e) El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 449 y 50, y uno de reconsideración en los términos del artículo 60; f) Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales, y g) Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le ordena el mismo ordenamiento.

## **V. Responsabilidades y sanciones**

Del contenido de la Ley se advierte que el legislador dispuso la existencia de un capítulo destinado a regular sobre las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y las sanciones, dicho capítulo está comprendido en los artículos 63 y 64.

Así pues, el artículo 63 indica las causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento en las obligaciones establecidas en dicha ley, por citar algunas se encuentran: usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión<sup>118</sup>; denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley<sup>119</sup>; entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso<sup>120</sup>; etc.

De ese mismo modo el referido artículo dispone que el incumplimiento a las obligaciones derivadas de esta Ley, se sancionará en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto el investigador Daniel Márquez Gómez, opina que en el futuro deberá dotarse a los órganos en materia de transparencia de la facultad para aplicar sanciones cuando se advierta un incumplimiento de las normas de transparencia. Ello, atendiendo al hecho mismo de la especialización de esos órganos y a su capacidad para juzgar aquellas situaciones que constituyan incumplimiento a la norma que aplican, elementos de los que carecen los órganos que aplican la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas: la Secretaría de la Función Pública y sus contralorías internas<sup>121</sup>.

Miguel Carbonell, al respecto plantea que desde el punto de vista de la técnica legislativa, lo correcto es contar con una regulación lo más comprensiva posible dentro de un único cuerpo legislativo, evitando en consecuencia las remisiones a otras fuentes de derecho, como lo es en este caso la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Por lo que

---

<sup>118</sup> Fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

<sup>119</sup> *Ibidem*. Fracción III.

<sup>120</sup> *Ibidem*. Fracción VI.

<sup>121</sup> Márquez Gómez, Daniel. "El régimen de las sanciones." En Bustillos, Jorge y Carbonell, Miguel, *Coordinadores. Hacia una democracia de contenidos: La Reforma Constitucional en Materia de Transparencia*". Op. Cit. pags. 152 y 153

sería adecuado, que la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como las demás leyes de transparencia de las entidades federativas establecieran el catálogo completo de conductas y el correspondiente catálogo de sanciones.<sup>122</sup>

El mismo autor sostiene que los principios que el legislador estaría obligado a tomar en cuenta al diseñar el sistema de sanciones, serían los señalados de forma expresa o implícita, contenidos en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional: a) reserva de ley; b) taxatividad; c) proporcionalidad, y d) prohibición de analogía.<sup>123</sup>

La responsabilidad por incurrir en las conductas señaladas en el precepto 63 de la Ley de la materia –sostiene Sergio López Ayllón– se sancionará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se sancionará mediante amonestación o inhabilitación, dependiendo la gravedad.<sup>124</sup>

De modo que, las infracciones por no entregar información una vez que haya sido ordenado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos o el Poder Judicial, así como la reincidencia de cualquiera de las conductas, deberán ser consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa. Lo cual implica la destitución y la inhabilitación de 10 a 20 años de su empleo, cargo o comisión.<sup>125</sup>

Finalmente, se establece que las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 63 son independientes de la responsabilidad civil o penal que proceda.

---

<sup>122</sup> Carbonell, Miguel. *“La Reforma Constitucional en materia de Acceso a la Información: una aproximación general”*. En Bustillos, Jorge y Carbonell, Miguel, *Coordinadores. Hacia una democracia de contenidos: La Reforma Constitucional en Materia de Transparencia*. *Op. Cit.* pag. 18

<sup>123</sup> *Op. Cit.* pag. 20

<sup>124</sup> López Ayllón, Sergio. *Democracia y acceso a la Información*. *Op. Cit.* pag. 69

<sup>125</sup> *Ibidem.* pag. 70

**CAPÍTULO IV**

**ANÁLISIS SOBRE LA PROCEDENCIA DE IMPUGNAR LAS  
RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS**

**1. Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Hasta la aparición del Tribunal Fiscal de la Federación con la Ley de Justicia Fiscal en 1936 (en vigor a partir del primero de enero de 1937), las controversias surgidas entre la administración pública federal y los particulares eran resueltas por el Poder Judicial de la Federación, es decir, el sistema contencioso administrativo en nuestro país había sido de corte judicialista.

En la referida Ley se estableció que el Tribunal tendría como objeto conocer el contencioso fiscal, y al ser parte formalmente del poder ejecutivo, podía materialmente juzgar controversias.

La naturaleza del Tribunal se plasmó en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal que en lo conducente refirió:

“El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.”<sup>126</sup>

La justificación para la creación de este tipo de tribunales fue que las controversias del Estado con los particulares eran de cierta naturaleza que implicaban, para su resolución, el manejo de conocimientos técnicos especializados propios del poder ejecutivo, es decir, un conocimiento profundo sobre lo que es la Administración, lo que no es el caso de los jueces comunes

<sup>126</sup> Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2004. pag. 79

acostumbrados a dictar sentencias sobre una legislación escrita muy completa que no existía en la formación de los actos de la administración cuando el Tribunal Fiscal de la Federación se instituyó.<sup>127</sup>

El establecimiento de este tipo de tribunales especiales trajo severas críticas, pues se consideró que el Tribunal Fiscal de la Federación estaba en contradicción con el sistema de división de poderes consagrado en nuestra Constitución General, dando lugar al establecimiento de tribunales especiales, los cuales estaban expresamente prohibidos por el artículo 13 de nuestra Carta Magna, y en el que la Administración Pública se convirtiera en juez y parte dentro del procedimiento contencioso administrativo. También, se consideró que el Tribunal Fiscal se encontraba en contra del contenido del artículo 104 de la Constitución que determina que los tribunales federales deben conocer de las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

Sin embargo, se estableció que las decisiones administrativas emitidas por esta clase de tribunales administrativos, podrían ser revisadas en última instancia por tribunales federales mediante el juicio de amparo a favor de los particulares, lo que evitaría que la Administración Pública fuera juez y parte, consolidándose de este modo, un sistema mixto de control jurisdiccional de los actos administrativos.

Adicionalmente se estableció que las decisiones del Tribunal Fiscal serían autónomas, lo cual proporcionaría mayor seguridad y confianza a los gobernados pues las decisiones del Tribunal no estarían subordinadas a ninguna instancia gubernamental y por el contrario, se dictarían en estricto apego al principio de legalidad.

Dicha autonomía se contempló en la reforma que sufrió el artículo 104 Constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, que a su letra establecía:

“II. En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”

---

<sup>127</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 2008. pag. 308

Posteriormente, para el primero de abril de 1967 y entrando en vigor en dicha fecha, tanto el segundo Código Fiscal de la Federación como la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la naturaleza del Tribunal sufrió una modificación radical, ya que desde entonces dejó de pertenecer al Poder Ejecutivo para transformarse en un órgano jurisdiccional (desde un punto de vista material) dotado de plena autonomía para dictar sus fallos<sup>128</sup>, dejando de ser por tanto, un órgano administrativo de justicia delegada.

La autonomía del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>129</sup>, permitió que se ejerciera un control jurisdiccional sobre los actos de la administración pública, ya que es lo único que garantiza un criterio de imparcialidad sobre el cual deban de apoyarse los magistrados al momento de emitir la resolución correspondiente, brindando de este modo mayor objetividad al resolver una controversia entre el Estado y el particular.

Cabe precisar que la objetividad a la que se hace referencia, no existe en el recurso administrativo, el cual es limitado como medio de defensa del particular, pues implica de manera tangible que el Estado sea Juez y parte, violentando el principio de impartición de justicia, pues al resolver los recursos interpuestos por el particular bien puede ser que la conducta del órgano no se apegue al principio de legalidad, al ser grande la posibilidad de que cuando la Administración Pública es obligada a confrontar sus propios actos y encuentra ilegalidades en ellos, determine que no lo son, tendiendo a justificarlo en la resolución administrativa que ponga fin al recurso en clara contravención y perjuicio de los intereses del particular.

De hecho, lo que fundamentó la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación fue la idea de que el control jurisdiccional de los actos administrativos era el mejor medio para garantizar que los actos de gobierno fueran conformes al principio de legalidad, con el fin de mantener la integridad

---

<sup>128</sup> Como decía el artículo primero de la mencionada Ley Orgánica, y sigue diciendo la ley en vigor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007.

<sup>129</sup> Tal denominación se determinó en el Artículo Décimo Primero de las disposiciones Transitorias relativas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2000.

del orden jurídico y respetar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.<sup>130</sup>

Para el 19 de junio de 1967 y dadas las persistentes críticas contra el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, nuestra Constitución volvió a reformarse y se estableció que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Varios autores han coincidido en que la existencia de este Tribunal se encuentra sumergida en la fracción XXIX-H, del artículo 73 de la Constitución General de la República, la cual dispone la facultad del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos.

Ahora, para que una autoridad formalmente administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales o materialmente judiciales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo, requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión (o, en su caso, por las Legislaturas Locales); b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y, c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.<sup>131</sup>

Hasta el momento y según las características anteriormente asentadas, podemos manifestar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene la naturaleza de un tribunal administrativo.

## **2. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto de las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.**

---

<sup>130</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. Op. Cit. pag. 314

<sup>131</sup> Jurisprudencia P./J. 26/98. "TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, pag. 20

Para conocer la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resulta indispensable conocer el contenido de los artículos 14 y 15 del Capítulo II de su Ley Orgánica (la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 2007), toda vez que en los referidos preceptos, el Poder Legislativo Federal dispuso la materia sobre la cual podría conocer este Órgano Jurisdiccional.

## **CAPÍTULO II**

### **De la Competencia Material del Tribunal**

**Artículo 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

**I.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

**II.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

**III.** Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

**IV.** Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

**V.** Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

**VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

**X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

**XI.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

**XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

**XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

**XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

**XV.** Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

**XVI.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

**Artículo 15.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De la reproducción realizada, se advierte que el primer párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece como condición para el conocimiento de dicho tribunal que las *resoluciones* combatidas tengan el carácter de definitivas, entendiéndose como tales –de acuerdo con el antepenúltimo párrafo del mismo precepto- aquellas que no admitan recurso administrativo o que su interposición sea optativa.

Hemos de hacer énfasis en el sentido de que de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se listan en las dieciséis fracciones del artículo 14, tienen una relación estrecha con las materias fiscal y administrativa; refiriéndonos a la fiscal, encontramos aquellas resoluciones que son dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos por las que se determina una obligación fiscal; las que nieguen la devolución de un ingreso; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; y, las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los enunciados anteriormente.

Refiriéndonos a la materia administrativa encontramos que el Tribunal conocerá de aquellas que se dicten en materia de prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes; las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; las que se emitan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen

especial de responsabilidad patrimonial del Estado; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.

También conocerá de las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que traten de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que son impugnables ante el Tribunal; y, las que se configuren por negativa ficta, o en su caso, las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta.

En materia internacional, las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando se haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado a favor del demandante alguno de los referidos tratados o acuerdos.

Se estableció también que el Tribunal conocerá de las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (esta competencia fue la última adicionada a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010); la última fracción es expresa en el sentido de que este Órgano Jurisdiccional conocerá de aquellas resoluciones que estén señaladas en las demás leyes como de su competencia.

En el penúltimo párrafo del artículo que se analiza, el legislador previó que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.<sup>132</sup>

Por cuanto hace al último párrafo del artículo 14 de la citada Ley, dispone que el Tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para

---

<sup>132</sup> Esta competencia también se encuentra contenida en el segundo párrafo del artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Finalmente el artículo 15 de la Ley, dispone que el Tribunal conocerá de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### **3. Una conceptualización del juicio contencioso administrativo.**

Para Arturo Iturbe Rivas, el proceso administrativo, expresión más precisa que la de contencioso administrativo, se distingue de otra clase de procesos en que, dado que la administración pública es una de las partes, el acto de autoridad sometido a la revisión jurisdiccional goza de la presunción de la legalidad así como de ejecutoriedad, lo cual está establecido en nuestro país en los artículos 68 y 145 del Código Fiscal de la Federación y 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>133</sup>

El también llamado juicio de nulidad consiste en la resolución de una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares o las autoridades hacendarias o de un carácter administrativo distinto, ante un órgano de naturaleza jurisdiccional, el cual determinará a quién le asiste la razón y el derecho conforme a las leyes que rigen el acto.<sup>134</sup>

Para el doctrinario Rafael I. Martínez Morales, el juicio contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública, por ser uno de los poderes de estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial. Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de

---

<sup>133</sup> Iturbe Rivas, Arturo. *Elementos de Derecho Procesal Administrativo*. Op. Cit. pag. 121

<sup>134</sup> Definición tomada dentro del Curso "Del Juicio en la Vía Sumaria" impartido por el Mtro. Luis Alberto Placencia Alarcón, Secretario de Acuerdos de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. Abril 2011.

resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.<sup>135</sup>

La enciclopedia jurídica Omeba, al referirse al juicio contencioso administrativo señala que, la necesidad de una jurisdicción contencioso-administrativa eficaz, trasciende de la órbita de lo individual y alcanza el ámbito colectivo, porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimenta la autoridad pública.<sup>136</sup>

Como definición propia podemos manifestar que el juicio contencioso administrativo -también conocido como juicio de nulidad-, es un medio de defensa de naturaleza jurisdiccional, donde un juzgador ajeno a las partes, por regla general tendrá a un particular sosteniendo una acción litigiosa en contra de una autoridad fiscal o administrativa –perteneciente a la administración pública federal-, con la pretensión de obtener la anulación de una resolución que lesiona su esfera jurídica.

#### **4. Breve reseña del juicio de lesividad.**

##### **I. Definición**

El Doctor en Derecho y Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Gustavo A. Esquivel Vázquez, al respecto manifiesta que el juicio de lesividad es el intentado por una autoridad administrativa dentro del proceso contencioso administrativo, con el propósito de anular una resolución favorable a un gobernado, que fue emitida de manera ilegal.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4o. cursos. Tercera Edición. Editorial Oxford. México. 2000. pags. 422 y 423

<sup>136</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Pres-Razo. Buenos Aires, Argentina. 1980. pag. 409

<sup>137</sup> Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2002. pag. 67

Citado por el mismo autor, Aurelio Guaita ha considerado el proceso de lesividad como un proceso administrativo especial, promovido por un sujeto jurídico-administrativo, en demanda de que se revoque un acto administrativo anterior de aquél mismo sujeto público.<sup>138</sup>

Por su parte, la también Magistrada del Tribunal Administrativo mencionado, Georgina Ponce Orozco sostiene que el juicio de lesividad es un proceso especial en el que la Administración Pública se encuentra obligada a demandar la nulidad de sus propios actos, por ser contrarios al interés público o de la hacienda federal, ya que mientras no lo haga, debe atenerse y acatar los términos de la resolución favorable al particular.<sup>139</sup>

El Poder Judicial ha emitido diversos criterios respecto al juicio de lesividad en los cuales ha precisado que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo pueden ser modificadas o revocadas por un órgano jurisdiccional –siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el competente-, pues debe prevalecer la certeza jurídica de que una determinación firme ha creado una situación favorable para el gobernado y, adicionalmente para dar cabal cumplimiento a la garantía prevista en el artículo 14 Constitucional, el cual dispone que nadie podrá ser privado de sus derechos.

Sirve de ilustración la tesis aislada No. I.7o.A.352 A, de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: XXI, Febrero de 2005, página 1711, por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y que se cita a continuación:

**LESIVIDAD. A TRAVÉS DEL EJERCICIO DE ESTA ACCIÓN LA AUTORIDAD PUEDE OBTENER LA MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE DERECHOS OTORGADOS A UN PARTICULAR POR UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA.**

La denominada por la doctrina "acción de lesividad", competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está prevista en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación y parte del supuesto fundamental de que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo pueden ser modificadas o revocadas por un órgano jurisdiccional; ello porque, primeramente, debe prevalecer la certeza jurídica de que una determinación firme que ha creado una situación concreta favorable a un particular, no debe ser revocada o desconocida unilateralmente por las autoridades fiscales, aun

<sup>138</sup> *Ibidem*. pag. 66

<sup>139</sup> Ponce Orozco, Georgina. El Proceso de Lesividad. Obra Conmemorativa de los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2001. pag. 385

cuando se hubiere dictado contrariando las disposiciones legales aplicables al caso y, primordialmente, para dar cabal acatamiento a la garantía prevista por el artículo 14, segundo párrafo, constitucional, que dispone que nadie puede ser privado de un derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

El autor Alberto Sánchez Pichardo sobre este tema plantea que, si se pronuncia una resolución favorable al particular, la procedencia del juicio de lesividad no puede darse arbitraria y discrecionalmente a voluntad de la autoridad, sino que, además de implicar la existencia de una resolución favorable al particular, debe contemplar una lesión al interés público como consecuencia de una ilegalidad cometida durante el proceso administrativo que desembocó en la resolución impugnada por la autoridad, misma que fue descubierta posteriormente a la notificación de ella al particular; es decir, que se tuvo conocimiento de ella una vez que dicha resolución ya había surtido, o que ya estaba surtiendo sus efectos benéficos en el particular. Como consecuencia de tal ilegalidad, el acto debe ser modificado o dejado sin efectos, lo que la autoridad no puede hacer de *motu proprio*, sino mediante previa audiencia al gobernado beneficiado, donde tenga éste oportunidad de alegar, pues en principio éste cubrió todos los requisitos de trámite y de idoneidad para obtener tal resolución administrativa favorable a sus intereses.<sup>140</sup>

Quien sustenta la presente tesis opina que el juicio, proceso o acción de lesividad es un procedimiento administrativo especial, que se ventila en el ámbito del contencioso administrativo –al así disponerlo el tercer párrafo del artículo 2° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el último párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, e inclusive, el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación-; identificando al accionante, que es un sujeto de la Administración Pública, la resolución impugnada es un acto administrativo anterior favorable al gobernado, quien a su vez es el demandado, y que dicha resolución es lesivo a la Administración, de ahí la denominación *proceso de lesividad*; y donde al concluir el proceso, bien puede declararse la anulación de la resolución (la cual beneficiaría a la Administración activa) o el

---

<sup>140</sup> Sánchez Pichardo, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Op. Cit. pag. 364

reconocimiento de la validez de la resolución (lo que implica que el particular es el beneficiado).

## II. La resolución favorable al particular

Primeramente nos referiremos a lo que debe entenderse por resolución y al respecto, el Magistrado Tron Petit y el estudioso en Derecho Ortiz Reyes argumentan que por resolución debe considerarse como el acto administrativo decisorio –con presunción de legalidad- que decide sobre el fondo planteado o pone fin a un procedimiento, de efectos vinculantes –dotado de ejecutividad, en tanto que no requiere intervención judicial y tiene ejecución coactiva-, que rige una situación jurídica concreta, imponiendo, reconociendo o constando.<sup>141</sup>

De conformidad con el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles (al ser el ordenamiento de aplicación supletoria de acuerdo con el artículo 1° de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo), las resoluciones judiciales, son decretos, autos o sentencias; decretos si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

A este respecto la Magistrada Georgina Ponce Orozco, sostiene que “por resolución favorable es aquella que emite por escrito una autoridad administrativa o fiscal, que dirige a una persona física o moral concreta, y que, al realizar un pronunciamiento sobre su situación fiscal, le conceda un beneficio en menoscabo del interés colectivo o de la Federación, salvo que la Ley le confiera una naturaleza jurídica distinta.”<sup>142</sup>

Se ha precisado con antelación que el proceso de lesividad implica la existencia de una resolución favorable a un particular, la cual pudo tener como origen un procedimiento administrativo incoado de oficio o, a instancia de persona interesada, y que su legalidad o ilegalidad en su caso, será la que se resuelva en juicio; y si bien nuestra legislación no regula como tal el juicio de lesividad, la doctrina plantea que la resolución de la cual se duele la autoridad debe tener las siguientes características:

---

<sup>141</sup> Tron Petit Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel. La nulidad de los actos administrativos. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2007. pag. 118 y 119

<sup>142</sup> Ponce Orozco, Georgina. El Proceso de Lesividad. Op. Cit. pag 360

- Que la resolución sea emitida por una autoridad administrativa, sea por escrito o no, como sucede en el caso de la afirmativa o positiva ficta.
- Que sea individualizada o colectiva. Es decir, debe ser individual y afectar a una persona concreta o a una colectividad.
- Deduce una pretensión del interesado. Este requisito implica que en la resolución impugnada, la administración concede la pretensión del gobernado, lo anterior es visible en el precepto 59 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>143</sup>, cuando dispone que, la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados, y que en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste.
- Lesiona jurídicamente a la Administración. Esquivel Vázquez, reflexiona al respecto y aduce que si bien nuestra legislación no dispone que sea condición que se lesione económicamente a la Administración, el hecho es que exista una lesión jurídica. De esta forma, la autoridad podrá alegar en juicio como causa de legitimación la violación del derecho objetivo, como puede ser: violación a la ley, la falta de competencia y/o la falta de un requisito de validez.<sup>144</sup>
- Es definitiva. Al respecto el maestro Margain Manautou señala que se está en presencia de una resolución definitiva cuando ella no admita un recurso administrativo, salvo que éste sea optativo o aquella esté sujeta a revisión de oficio.<sup>145</sup>

### III. Vigencia de la resolución favorable al particular

La vigencia de la resolución favorable es un aspecto importante y de su existencia depende la procedencia del juicio de lesividad. Al respecto podemos

---

<sup>143</sup> Ordenamiento legal aplicable dado que regula los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, así como a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

<sup>144</sup> Esquivel Vázquez, Gustavo A. *El Juicio de Lesividad y otros estudios*. Op. Cit. pag. 71

<sup>145</sup> Margain Manautou, Emilio. *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*. Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. pag. 105

mencionar que una resolución favorable es vigente en tanto permanezca o subsista la norma jurídica que la funda, sin embargo, si ésta llegara a ser derogada o reformada; la resolución favorable pierde de inmediato su eficacia, de acuerdo a la interpretación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación en la siguiente tesis y precedente:

Segunda Época.- Instancia: Pleno.- R.T.F.F.: Año: VI. No. 57. Septiembre 1984.- Tesis: II-TASS-6595.- Página: 147

**LA RESOLUCIÓN FAVORABLE.- SU VIGENCIA SE LIMITA MIENTRAS SUBSISTA LA SITUACIÓN JURÍDICA PREVISTA EN LA NORMA QUE LA FUNDA.-** Si bien una resolución favorable al particular no puede ser desconocida por la autoridad, la vigencia de esta resolución queda subordinada a que subsista la actuación jurídica prevista en la norma que la funda, pero si esta disposición es reformada o derogada, la resolución favorable ya no afecta la legalidad de resoluciones posteriores emitidas con fundamento en la nueva situación jurídica prevista en la norma.

Revisión No. 134/83.- Resuelta en sesión de 11 de septiembre de 1984, por mayoría de 5 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez.- Secretario: Lic. Manuel Castellanos Tortolero.

#### **IV. Procedencia del juicio de lesividad**

Hemos mencionado con anterioridad que, en materia federal, y en tratándose de las resoluciones sobre las que tiene competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pueden las autoridades de la administración pública, en términos del tercer párrafo del artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el último párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, impugnar las resoluciones administrativas dictadas a favor de particulares.

En dichos preceptos se establece la acción que tienen las autoridades de la Administración Pública Federal para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estimen que es contraria a la ley, tomando en cuenta que sólo podrán combatirse aquellas resoluciones en las que el Tribunal tenga competencia material.

La autoridad que promueva el juicio de lesividad deberá satisfacer los requisitos de procedibilidad de la demanda de nulidad previstos en la Ley

Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo; y el particular -quien tendrá el carácter de demandado-, podrá oponer las excepciones y defensas establecidas en dicho ordenamiento legal, de la misma forma en que lo hace la autoridad cuando reviste el carácter de demandada.

## **V. Las partes**

En este tipo de juicio, las partes son las mismas que cuando el particular promueve, con la salvedad de que la parte actora ahora es la Administración y el demandado es el particular beneficiado con la resolución impugnada. Es potestativo y no obligatorio que intervenga en el juicio el tercero coadyuvante de las autoridades administrativas.

## **VI. Improcedencia y sobreseimiento**

Las causales de improcedencia son las mismas que cuando el particular promueve juicio de nulidad las cuales se encuentran contenidas en el artículo 8, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con excepción de las previstas en las fracciones VI, VII y XII, de dicho precepto, dado que no existe la posibilidad de que la autoridad promueva otro medio de impugnación en contra de la resolución favorable, que no sea el juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Dichas fracciones establecen lo siguiente:

**“Artículo 8o.-** Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

...

**VI.** Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

**VII.** Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía.

...

**XII.** Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

...”

Respecto a las causales de sobreseimiento del juicio de lesividad, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 9, no pueden actualizarse las contenidas en las fracciones III y IV, en virtud de que la muerte no acaece en tratándose de autoridades, y porque las resoluciones favorables a los particulares no pueden ser dejadas sin efectos por las autoridades sin previo juicio. Dichas fracciones establecen lo siguiente:

**“Artículo 9o.-** Procede el sobreseimiento:

...

**III.** En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte deja sin materia el proceso.

**IV.** Si la autoridad demanda deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.

...”

## **VII. La demanda**

La demanda que inicia el juicio de lesividad deberá ser presentada por la misma autoridad que emitió el acto y que se considera lesiva para el interés colectivo o para la Federación.

A este respecto, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, emitió un criterio por el que sustenta que la interposición de dicho juicio sólo es posible por la autoridad emisora de la resolución impugnada o la dependencia a la que pertenezca y no por diversa autoridad.

El criterio a que se hace referencia se cita a continuación para su mejor comprensión:

No. Registro: 39,284

Precedente

Época: Quinta

Instancia: Pleno

Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 47. Noviembre 2004.

Tesis: V-P-SS-592

Página: 106

**JUICIO DE LESIVIDAD. SU IMPROCEDENCIA CUANDO SE PROMUEVE POR AUTORIDAD QUE NO EMITIÓ LA RESOLUCIÓN FAVORABLE IMPUGNADA NI ES EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENEZCA LA AUTORIDAD DEMANDANTE.-** El artículo 11, antepenúltimo párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece que dicho Tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que

sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del artículo mencionado, como de su competencia. Del contenido de dicho artículo se desprende que en el mismo se contiene la competencia para conocer de los juicios de lesividad a fin de que las autoridades administrativas puedan solicitar la anulación de las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones del artículo 11, aludido, como de su competencia. Lo anterior, en virtud de que el acto administrativo no puede ser revocado por la autoridad que lo emitió cuando el mismo constituye una resolución favorable a un particular, situación en la cual únicamente podrá solicitarse su anulación o modificación vía juicio contencioso administrativo ante este Tribunal, esto es mediante el denominado por la doctrina, como "juicio de lesividad", lo que se traduce en que la interposición de dicho juicio sólo es posible por la autoridad emisora de la resolución impugnada o la dependencia a la que pertenezca y no por una diversa autoridad. En consecuencia, si un juicio de lesividad se promueve por una autoridad que no fue la emisora de la resolución impugnada, ni la dependencia a la que pertenezca, resulta improcedente dicho juicio por carecer de legitimación activa en juicio, porque se presenta la demanda por quien no tiene la titularidad del derecho que se cuestiona, y por ello, no es la idónea para estimular la función jurisdiccional, actualizándose las hipótesis de improcedencia previstas en las fracciones I y XIV, de artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, y el sobreseimiento de dicho juicio de lesividad conforme al artículo 203, fracción II del mismo Ordenamiento legal. (10)

Juicio No. 6903/01-17-04-9/ac2/481/03-PL-07-04.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 18 de junio de 2004, por mayoría de 9 votos a favor y 1 voto en contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Adriana Domínguez Jiménez.  
(Tesis aprobada en sesión de 18 de junio de 2004)

Por otro lado, la autoridad que promueve el juicio de lesividad cuenta con el plazo de cinco años para demandar la nulidad de la resolución favorable al particular (artículo 13, fracción III de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo); comentaremos únicamente al respecto –ya que no es el tema medular en la presente investigación- que esta circunstancia ha sido objeto de varios debates a razón de que la Ley que regula el juicio contencioso administrativo, ha dispuesto –a diferencia con el plazo concedido a la autoridad- que el particular cuenta únicamente con cuarenta y cinco días para demandar la nulidad del o los actos que, considera afectan su esfera jurídica al haber sido emitidos sin apego a la ley.

Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado al respecto y ha declarado que con el plazo otorgado a la autoridad actora para promover el juicio de lesividad, no se vulnera el principio de igualdad procesal,

y justifica tal diferencia con el razonamiento de que la autoridad tarda en percatarse de la lesión al interés público y del patrimonio de la colectividad.

Lo anterior encuentra sustento en las tesis aisladas cuyo rubro y datos de identificación se citan a continuación:

Novena Época  
Registro: 169084  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo : XXVIII, Agosto de 2008  
Materia(s): Administrativa  
Tesis: I.1o.A.158 A  
Página: 1116

**JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA PROMOVERLO, QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 207, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO TRANSGREDE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.**

Como todo derecho fundamental, el acceso efectivo a la justicia que imparten los tribunales del Estado no es absoluto, por lo que su ejercicio debe someterse a cauces que al limitarlo justificadamente posibiliten su prestación adecuada con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas. Los presupuestos, requisitos o condiciones que el legislador prevé para lograr tales fines no pueden ser determinados arbitrariamente, sino que deben tener sustento en diversos principios y derechos consagrados o garantizados en la Constitución Federal, atendiendo, por ende, a la naturaleza de la relación jurídica de la que deriven las prerrogativas cuya tutela se solicita y al contexto constitucional en el que se actualicen. La justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece plazos generales, razonables y objetivos a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales. Atendiendo a los principios anteriores, es evidente que el plazo de cinco años que prevé el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, para que la autoridad promueva juicio contra las resoluciones favorables a los gobernados cuyos efectos sean inmediatos, encuentra sustento en principios garantizados en la Constitución Federal como son el bien común y la protección del patrimonio colectivo destinado a satisfacer necesidades públicas y, por ende, razonable y lógico por la naturaleza de la relación jurídica de la que derivan las prerrogativas cuya tutela se solicita en el proceso, esto es, la situación que guarda la autoridad fiscal ante el contribuyente que se vio beneficiado por un acto ilícito cuya modificación o anulación sólo puede obtenerse mediante la tramitación del juicio de lesividad, circunstancia que está vinculada con los plazos que le otorga la ley para determinar y hacer efectivos los créditos fiscales (caducidad y prescripción). Además, el plazo en cuestión es general, en la medida en que rige para todas aquellas autoridades que acudan al juicio de lesividad impugnando resoluciones de efectos instantáneos; es razonable, porque su prudencia deriva de la situación jurídica que se actualiza entre el contribuyente y la hacienda pública con motivo de adeudos de carácter fiscal; además, el plazo está expresamente previsto por la ley, de lo que deriva su objetividad.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL  
PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 70/2007. Ford Motor Company, S.A. de C.V. 8 de junio de 2007.  
Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretario: Rodrigo  
Mauricio Zerón de Quevedo.

Novena Época

Registro: 170713

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo : XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P. XXXVII/2007

Página: 23

**JUICIO DE LESIVIDAD. EL PLAZO QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 207  
DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE HASTA EL 31 DE  
DICIEMBRE DE 2005, PARA PROMOVERLO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE  
IGUALDAD PROCESAL.**

Cuando la autoridad hacendaria se percatara de que una resolución fiscal dictada en favor de un contribuyente es, a su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o de lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, vigente hasta el 31 de diciembre de 2005, otorgue a la autoridad fiscal el plazo de 5 años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el de 45 días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe si a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga el mismo plazo para ejercitar un derecho, pues no se pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad contra una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el contenido de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código citado, de los que se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente, si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran 45 días para promover la demanda de nulidad, vencido este plazo la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescriptorio de 5 años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal.

Contradicción de tesis 15/2006-PL. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 15 de marzo de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Por otro lado, se ha mencionado con prelación que la demanda que interponga la autoridad en contra de la resolución favorable al particular, debe satisfacer los mismos requisitos cuando el particular es quien demanda<sup>146</sup>, y éstos son:

- ❖ El nombre del demandante, domicilio fiscal y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente.<sup>147</sup> El nombre del demandante será el del funcionario quien promueve, y además señalará el nombre de la unidad administrativa que ejerce la acción. Por cuanto hace al domicilio, éste debe señalarse dentro de la sede de la Sala Regional competente.
- ❖ La resolución que se impugna. Describirá la resolución favorable que se demanda -sea la expresa, o a la cual recayó la positiva ficta-.
- ❖ El nombre y domicilio del particular demandado. Es decir, a quien se favoreció con la resolución impugnada.
- ❖ Los hechos que dan motivo a la demanda. Narrados de manera sucinta y atendiendo en lo esencial a los antecedentes de la resolución favorable.
- ❖ Las pruebas que ofrezca. De acuerdo con lo dispuesto con el artículo 40 de la Ley que rige el procedimiento, son admisibles toda clase de pruebas (salvo la confesión de las autoridades y la petición de informes<sup>148</sup>).
- ❖ Los conceptos de impugnación. Entendiendo por éstos los fundamentos de derecho que sustenten su pretensión e identificar la parte de la resolución que a juicio de la autoridad resulta ilegal, además del razonamiento lógico jurídico, que así lo acredite.
- ❖ Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

<sup>146</sup> El artículo 14 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo prevé lo que debe indicar la demanda de nulidad.

<sup>147</sup> Con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 2010, dicho precepto también dispone que podrá señalarse dirección de correo electrónico –si opta porque el juicio se substancie en línea–; y/o indicará si se tramita en la vía sumaria.

<sup>148</sup> Salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

- ❖ Lo que se pida. Y será la nulidad de la resolución favorable lo que pretenda la autoridad.

Se prevendrá a la autoridad actora como se le apercibe al gobernado cuando promueve el juicio de nulidad, cuando por ejemplo: si es omisa con alguno de los anteriores requisitos y dependiendo del requisito que se haya omitido será la sanción por no desahogarla, por ejemplo, tener por no presentada la demanda (cuando omita el nombre y domicilio del particular demandado, los hechos, el nombre y domicilio del tercero, o la pretensión solicitada<sup>149</sup>) o por no ofrecidas las pruebas si no se exhibieron. Igualmente se desechará inmediatamente la demanda cuando se omita el nombre del demandante, la resolución que se impugna o los conceptos de impugnación.<sup>150</sup>

Los documentos que la autoridad demandante debe acompañar a su escrito de demanda son:

- Una copia de la demanda y de sus anexos para cada una de las partes.
- El documento con que se acredite la personalidad del accionante. Y acreditará su personalidad con el propio oficio que contiene el escrito de demanda, toda vez que se trata de un documento público y hace prueba plena respecto de la personalidad de quien lo emite.<sup>151</sup>
- El acto impugnado. Lo será la resolución favorable que acompaña a su escrito de demanda, toda vez que la resolución administrativa que contiene la firma autógrafa le fue notificado al particular.<sup>152</sup>  
Si el acto impugnado lo constituye una afirmativa o positiva ficta, deberá exhibirse el documento presentado por el gobernado con el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- El cuestionario firmado por el demandante que desahogará el perito.
- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial.
- Las pruebas documentales que ofrezca.

<sup>149</sup> Requisitos identificados en las fracciones III, IV, V, VII y VIII del artículo 14 de la Ley.

<sup>150</sup> *Ibidem*, fracciones I, II y VI.

<sup>151</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>152</sup> Según lo dispone el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, así como el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y para el supuesto de que la autoridad no exhiba alguno de los documentos a que se ha hecho referencia, se efectuará la prevención correspondiente y ante la omisión a desahogarla –tal y como ocurre cuando quien promueve el juicio es el gobernado-, tratándose de las copias de traslado o del documento que acredite la existencia de la resolución favorable impugnada, la sanción será tener por no presentada la demanda; y en el supuesto de los documentos relacionados con las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.

Se precisa que en el juicio de lesividad no figura el supuesto al que se refiere el artículo 17 de la Ley citada, es decir, a la ampliación de la demanda dado a que siempre se impugna una resolución de la autoridad que consta por escrito, o bien, se trata de una resolución positiva o afirmativa ficta, por lo que no podría alegar que ignora el acto que está demandando su nulidad, así como tampoco sostener violación al procedimiento de notificación, únicos casos en los que la demanda deberá ser ampliada por el demandante de nulidad.

### **VIII. La contestación**

Los particulares demandados formularán su contestación a la demanda dentro del plazo de 45 días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento, de no producirse dentro de ese término o no se refiere a todos los hechos de la demanda, precluirá su derecho y se tendrán por ciertos los hechos que se le imputen en la demanda, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.<sup>153</sup>

La contestación de demanda indicará:

- ❖ Los incidentes de previo y especial pronunciamiento de que se trate, cuyo propósito únicamente será el que se resuelva previamente a la

---

<sup>153</sup> Según dispone el artículo 18 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

decisión del fondo del asunto, pudiendo ser cualquiera de los señalados en el artículo 29<sup>154</sup> de la Ley.

- ❖ Las causas de improcedencia del juicio<sup>155</sup>, que impidan se emita resolución en cuanto al fondo del asunto, acredite que no ha nacido o ha fenecido el derecho en que la autoridad actora apoya su demanda.
- ❖ Los hechos que le sean imputados; aceptarlos como ciertos, negarlos, abstenerse por no ser propios o dar su versión del modo en cómo acontecieron.
- ❖ La refutación a los conceptos de impugnación vertidos por la actora en su escrito de demanda.

Se precisa que el particular demandado, al producir su contestación no podrá introducir otros fundamentos de derecho o diversa motivación a la resolución favorable impugnada de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 22 de la Ley aplicable.

Por otro lado, el demandado deberá sostener que la resolución favorable impugnada es legal, por lo que no deberá invocar vicios cometidos durante el desarrollo del procedimiento que dio origen a la resolución favorable, ya que no tienen como propósito acreditar la legalidad de la resolución impugnada, resultando inoperantes si se vierten tales excepciones.

- ❖ Las pruebas que ofrezca. De conformidad con el artículo 40 de la Ley, en el juicio contencioso administrativo son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

## **IX. La sentencia**

En el juicio promovido por las autoridades, únicamente pueden configurarse las causales de anulación de una resolución administrativa por:

---

<sup>154</sup> Dicho precepto establece que serán de previo y especial pronunciamiento: la incompetencia por materia; el de acumulación de juicios; el de nulidad de notificaciones; la recusación por causa de impedimento; la reposición de autos; y, la interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.

<sup>155</sup> Previstas en el artículo 8 de la Ley relativa.

- ✓ Incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- ✓ Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
- ✓ Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Cabe hacer la mención que, si bien también son causales de anulación la omisión a los requisitos formales exigidos por las leyes, y, que existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución, esas circunstancias no puede invocarlas la autoridad como parte actora en el juicio, a razón de que no tiene legitimación activa para demandar su nulidad, lo anterior encuentra fundamento en el artículo 2230<sup>156</sup> del Código Civil Federal de aplicación supletoria a la materia fiscal.

La causal de anulación referida a la competencia, puede actualizarse por diversas hipótesis: a) por incompetencia del funcionario que la emitió; b) por la omisión en el acto de las disposiciones legales que otorgan competencia; y c) por incompetencia material y territorial.

La segunda de las mencionadas se refiere, propiamente a un requisito formal, que no trascendería de ser favorable al particular el acto administrativo y que, como se mencionó anteriormente, es un vicio que *no* puede ser invocado por la autoridad actora en el juicio de lesividad, pues en el supuesto de que la autoridad hubiese omitido fundar su competencia ello no deviene en la anulación de la resolución favorable.

Por el contrario, la resolución favorable puede ser ilegal porque el funcionario que la emitió resultaba incompetente para tal efecto, por lo que hay que resaltar que esta incompetencia debe encontrarse bien definida en cuanto a que el funcionario carecía de facultades para emitir el acto, y que no se trate

---

<sup>156</sup> Artículo 2230.- La nulidad por causa de error, dolo, violencia, lesión o incapacidad, sólo puede invocarse por el que ha sufrido esos vicios de consentimiento, se ha perjudicado por la lesión o es el incapaz.

de una simple ausencia de fundamentación de la competencia en el acto impugnado, ya que ello no lo hace incompetente.

Ahora bien, respecto a la competencia material y territorial del funcionario que emitió el acto, es preciso recordar que de conformidad con el artículo 16 Constitucional, es un requisito de los actos administrativos que la competencia de las autoridades esté expresamente señalada en una disposición legal o se derive de la misma, debiendo acreditarse en el acto de molestia con la cita de dispositivos legales que la otorgan.

Cuando una resolución administrativa favorable a un particular es dictada por autoridad incompetente ya sea material o territorialmente, se estará en presencia de dos hipótesis:

1. Que lo resuelto sea correcto; o
2. Que se dicte en contravención de las disposiciones aplicables a la competencia, o se dejen de aplicar las debidas.

Se precisa que pese a que lo resuelto por la autoridad pudiera ser correcto, al ser incompetente la autoridad que emitió el acto administrativo, el juicio de lesividad podrá ser promovido por la administración pública, ya que ésta pugna por realizar sus actos ajustándose a lo dispuesto por los ordenamientos legales, de tal suerte que si una autoridad, por error o dolo de sus funcionarios, realiza un acto que no se ajuste a las disposiciones que rigen su competencia, le depara un perjuicio, pues es factible que la autoridad competente o las competentes para acatar dicha resolución, o para realizar un acto concatenado con ésta, estén impedidas para cumplir con ella, debido a que el acto administrativo se encuentra fuera del contexto legal, lo que acarrearía nuevas violaciones a las normas jurídicas.

El juicio de lesividad también se promoverá para el caso de que los hechos que motivaron la resolución favorable al particular no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictaron en contravención de las disposiciones aplicadas o dejaron de aplicarse las debidas, lo que se traduciría en una violación al principio de legalidad y en un beneficio para aquellos particulares a quienes recayó un trato más favorable del permitido por la Ley, en perjuicio de la comunidad y el interés público.

La fracción V, del artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual establece como causal de anulación el que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades, es conocida doctrinalmente como *desvío de poder*; y en el caso que nos ocupa se configura cuando un funcionario público, desconociendo las reglas de la emisión del acto, busca un fin diferente al que el derecho asigna, desviando el fin legal de las facultades que le fueron confiadas.

## **X. Los medios de impugnación**

La sentencia que dicte la Sala, la Sección o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en juicio de lesividad, podrá ser recurrible por el particular demandado mediante el juicio de amparo y por la autoridad actora a través del recurso de revisión, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 163 de la Ley de Amparo y 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, respectivamente.

**5. Pertinencia de que las dependencias y entidades de la administración pública federal promuevan la revisión de las resoluciones del IFAI mediante juicio de lesividad a la luz de las bases y principios que para el derecho de acceso a la información establece el artículo 6° Constitucional.**

La Ley reglamentaria del derecho de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de la Procuraduría General de la República, le otorga al Instituto la facultad de interpretar la ley en la esfera administrativa y le da a sus resoluciones el carácter de definitivas para la administración, y la posibilidad para los particulares para recurrirlas vía amparo ante los tribunales federales.

Se adoptó este diseño por razones jurídicas, pero también de política pública. Se pretendió destacar desde el punto de vista jurídico que el derecho de acceso es un derecho fundamental, por lo que el procedimiento para

asegurar su pleno ejercicio en la esfera administrativa debería atender entre otros principios<sup>157</sup>, al de *definitividad*.

A este respecto, los especialistas en la materia López Ayllón y Ricardo Salgado Perrilliat, refieren que el Instituto actúa como si fuera un tribunal administrativo y la ley otorga a las partes en el procedimiento administrativo, es decir, a particulares y autoridades las garantías del debido procedimiento, especialmente el de garantía de audiencia. Por mandato de ley, el recurso es definitivo para la autoridad y lo es porque aquella no tiene derechos fundamentales frente a la decisión de última instancia de otra autoridad administrativa, esto es, del IFAI.<sup>158</sup>

Este modelo de control judicial en última instancia asegura por un lado las mayores garantías para los particulares y, por otro, respeta el diseño constitucional que otorga al Poder Judicial de la Federación la última palabra respecto de la interpretación de las leyes de la Nación.<sup>159</sup>

Vista desde el punto de política pública, se quiso dar énfasis al principio de publicidad establecido en la Ley. Así, las decisiones del Instituto serán definitivas y vinculatorias para los órganos administrativos, pues con ello se pretende lograr vencer las resistencias normales y previsibles de una administración construida por varias décadas bajo los principios de la discrecionalidad y el secretismo.

En efecto, una de las funciones que posee el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos –como instancia administrativa dentro del Poder Ejecutivo Federal-, será la de resolver, mediante un procedimiento seguido en forma de juicio y de manera similar a como lo haría un tribunal administrativo, las controversias que se generen entre los particulares y la administración.

A esta circunstancia, vale la pena señalar que el medio de defensa con el que se inicia el procedimiento ante el Instituto, si bien se trata del recurso de revisión que regula la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>160</sup>, no debe confundirse con el que regula la Ley

---

<sup>157</sup> Como lo son celeridad, economía, eficacia, legalidad y buena fe.

<sup>158</sup> El Poder Judicial Federal y la Transparencia. Crónica de un derecho en construcción. Consultado vía internet en la liga [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlaa/cont/cnt10.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlaa/cont/cnt10.pdf), pag. 15 y 16

<sup>159</sup> Iniciativas del Poder Ejecutivo. De Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. pag. 7 visible en la liga [www.ifai.gob.mx/pdf/pot/marco\\_normativo/iniciativa\\_LFTAI](http://www.ifai.gob.mx/pdf/pot/marco_normativo/iniciativa_LFTAI)

<sup>160</sup> El cual se encuentra regulado de los artículos 49 a 60.

Federal de Procedimiento Administrativo<sup>161</sup>, porque ambos son de naturaleza distinta.

En este sentido, el artículo 51 de la Ley Federal de Acceso a la información es categórico al respecto y establece que el recurso a que se refieren los artículos 49 y 50 de éste ordenamiento procederá en lugar del señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. La diferencia entre ambos recursos radica en su naturaleza, la resolución que recae al recurso de revisión que se promueve y resuelve ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, es por un lado, *definitiva* para las dependencias y entidades de la administración pública federal así como para la Procuraduría General de la República, dado que no se prevé para las autoridades un medio de defensa que pueda ser promovido para controvertir dicha resolución, y por otro lado, *recurrible* vía amparo para los particulares titulares de la garantía de acceso a la información; ahora, la resolución que recae al recurso de revisión promovido por actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, que se encuentra regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puede ser *recurrible* por cualquiera de las partes por la vía jurisdiccional que corresponda, como puede ser, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como lo establece la fracción XI, del artículo 14 de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal, y que se transcribió en la parte inicial del presente capítulo.

Ahora bien, a efecto de analizar la procedencia de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convirtiera en un órgano revisor de las resoluciones del Instituto, conviene recordar que uno de los logros importantes que obtuvo el país en los últimos años, fue la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Con la publicación de esta Ley se comienza a impulsar a un México hacia un Estado plenamente democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberían rendir cuentas a los ciudadanos; se erigiría un principio de eficiencia administrativa ya que con la publicación de esa

---

<sup>161</sup> Artículos 83 a 96.

información se traduciría en un mecanismo de supervisión ciudadana, lo que conllevaría a una sociedad más activa y participativa en la toma de decisiones en la vida política y económica de nuestro país.

Así, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, comenzaría a dar las primeras bases para el ejercicio de este derecho. Se dispuso desde su primer artículo que la finalidad de ese ordenamiento legal radicaba en “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.

Sin embargo, pese a que se dio un gran paso en materia de acceso a la información dado que ya se regulaba en Ley este derecho, por otro lado, comenzaban a detectarse inconsistencias en las Leyes que sobre el derecho de acceso a la información existían en los Estados de la República, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, se vislumbraba que los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible y los documentos accesibles eran muy distintos, ello a razón de que carecían de una “guía constitucional” para la construcción del derecho.<sup>162</sup>

A efecto de corregir las inconsistencias detectadas se presentó ante la Cámara de Diputados el día 19 de diciembre del año 2006, el Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fruto de este proyecto se puso al descubierto con la reforma al artículo 6º constitucional de 2007, que estableció la adición de un nuevo párrafo a dicho precepto, el fin: reconocer un derecho de todos los mexicanos y que ese mismo derecho y la misma regla democrática imperara en todo el territorio nacional, sin excepciones, y sin menoscabo de las soberanías estatales ni de la autonomía de los poderes o de las instituciones.<sup>163</sup>

Así pues, el 20 de julio de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo, el

---

<sup>162</sup> Citado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.* pag. 12

<sup>163</sup> En sesión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, celebrada el día 28 de febrero del presente año se sometió a discusión y fue aprobado por unanimidad de los presentes.

artículo 6° de la Constitución Mexicana, para muchos considerado como el establecimiento mínimo de los lineamientos que a nivel nacional hiciera congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

El segundo párrafo adicionado al artículo 6° Constitucional, establece actualmente lo siguiente:

*“Artículo 6°.- ...*

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

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

Como se ha comentado anteriormente, el ánimo que llevó al Legislador a adicionar con un segundo párrafo el artículo 6° Constitucional, se debió esencialmente en que debían existir principios rectores que permitieran que el acceso a la información fuera uniforme a nivel Federación, Estados y Distrito

Federal, de ese modo, la ciudadanía mexicana se encontraría en mayores posibilidades de estar informada del quehacer político, social, cultural y económico del país, lo que conllevaría a que ésta participara aún más en la toma de decisiones, generando con ello, una cultura de rendición de cuentas.

La pertinencia de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promovieran la revisión de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos mediante juicio de lesividad, se incluyó en una iniciativa de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –la cual no prosperó en este aspecto-, que el 9 de febrero del año 2006, los Senadores integrantes de la LIX Legislatura Jorge Zermeño Infante, Fauzi Hamdán Amad y Orlando Paredes Lara (los dos primeros de la fracción parlamentaria del PAN y el tercero del PRI), presentaron ante la Cámara respectiva.

En la exposición de motivos de la referida iniciativa los citados Senadores manifestaron que era menester dotar a ese Órgano Jurisdiccional de una competencia más amplia, como aquella para conocer de las resoluciones favorables a los particulares emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; y así lo expresaron:

*“Es de destacar que se faculta al Tribunal para conocer de las resoluciones administrativas favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental. Ello, toda vez que se considera de suma importancia dotar a las autoridades administrativas de la posibilidad de acudir ante una instancia jurisdiccional cuando considere que la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental ha excedido sus atribuciones, o bien, haya resuelto en contravención a la ley.*

*En este sentido, se amplían los supuestos en que las autoridades podrán acudir al Tribunal para solicitar la anulación de resoluciones que beneficien a un particular, lo que reconoce el derecho de acción otorgado a las autoridades de la Administración Pública Federal en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en vigor a partir del 1° de enero del presente año”.*

En la iniciativa de reforma integral a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la competencia material que se le pretendía atribuir al Tribunal en materia de acceso a la información, se había dispuesto de la siguiente forma:

“(…)

*De la Competencia Materia del Tribunal*

*Artículo 15.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*

...

***XVII. Las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de competencia del Tribunal o en materia de acceso a la información pública gubernamental, y***

...

*Las autoridades de la Administración Pública Federal tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estimen que es contraria a la ley.”*

Énfasis añadido

Los legisladores justificaron la ampliación de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa argumentando que al sufrir el juicio contencioso federal en los últimos años reformas trascendentales –tales como la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995, que amplió la competencia material de dicho órgano jurisdiccional; la reforma efectuada al Código Fiscal de la Federación, mediante la ley que establece y modifica leyes fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1996; las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, realizadas a través del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000-, provocaban que el Tribunal se convirtiera en un órgano jurisdiccional cuya competencia fuera más amplia para dirimir las controversias que se suscitaban entre la Administración Pública Federal y los particulares.<sup>164</sup>

La referida iniciativa se turnó a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos para su análisis y dictamen, sin embargo, la misma no fue respaldada en cuanto *otorgarle la facultad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que conociera de las resoluciones administrativas*

<sup>164</sup> Parte del discurso pronunciado por el Senador Orlando Paredes Lara en la sesión pública ordinaria celebrada el 9 de febrero de 2006. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III. Segundo Periodo Ordinario LIX Legislatura. Núm. 3.

*favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental.*

La propuesta de reforma integral a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que fue presentada a la Cámara de Senadores, tenía como propósito abrogar la Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

Ahora bien, hemos comentado al inicio del presente capítulo que lo que fundamentó la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, fue la idea del *control jurisdiccional*, como el medio para garantizar que los actos de gobierno -actos de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal- fueran emitidos conformes al principio de legalidad, con el único fin de mantener la integridad del orden jurídico y respetar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

Así, el particular que considerara que una resolución fuese emitida por alguna autoridad de la administración pública en contravención a la ley, y además en su perjuicio, podría combatirla a través del juicio contencioso administrativo -o juicio de nulidad-; por su parte, las autoridades administrativas podrían demandar la nulidad de una resolución favorable a un particular a través del juicio de lesividad, cuando considerasen que la autoridad que la emitió no tenía competencia para hacerlo, se excedió en sus atribuciones, o bien, actuó en contravención a la ley.

La iniciativa que los legisladores presentaban ante la Cámara de Senadores, pretendía que el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convirtiera en el órgano revisor de las resoluciones que emitiera el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; dicho en otras palabras, que fuera el juicio de lesividad el medio de defensa de las autoridades administrativas –dependencias y entidades de la administración pública federal-, cuando consideraran que el Instituto al resolver en materia de acceso a la información –en el caso, permitir a un particular el derecho de acceso a la información solicitada-, se excedió en sus atribuciones, o bien, resolvió en contravención a la ley.

Sin perder de vista que el presente apartado se encuentra enfocado a analizar la pertinencia de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal promuevan la revisión de las resoluciones del

IFAI mediante el juicio de lesividad, debemos efectivamente analizar si a partir del esquema diseñado en la Ley para hacer efectivo el ejercicio de un derecho fundamental y, de las bases y principios que al efecto se han dispuesto en el segundo párrafo del precepto Constitucional precitado, pueden llegar a crear la convicción de que las resoluciones del Instituto deban ser revisadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tal y como se presentó en la iniciativa de Ley Orgánica de dicho órgano jurisdiccional, el 9 de febrero del 2006.

Comenzamos por referir que la *fracción primera* establece que toda la información en posesión de los órganos del estado mexicano es pública, y al tratarse de un derecho fundamental –ya que se ubica en la Constitución–, los sujetos obligados a informar comprende a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. Así también se consideran como sujetos obligados, a aquellas autoridades pertenecientes al sector paraestatal contenidas en la Carta Magna, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Establece esta fracción que existirá una limitación cuando por causa de interés público o la relativa a datos personales deba ser reservada la información. Se incluyó dentro del proyecto por el que se propuso la adición al artículo 6° Constitucional, que el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional pues en caso de duda razonable, debe optarse por la publicidad de la información.

Una segunda limitación al derecho de acceso a la información, la encontramos en la *fracción segunda* dado que busca proteger la información que tenga relación con la vida privada y los datos personales. Este tipo de información no estará sujeta al principio de publicidad, sin embargo, esa protección será en los términos y con las excepciones que las leyes fijen, pues de la práctica del acceso a la información en nuestro país ha llevado a considerar que cierta información privada o datos personales, pueden adquirir un valor público, lo que conllevaría a que puedan ser divulgados a través de los

mecanismos que al efecto determine la ley. Este tipo de información es conocida como información confidencial.

En la *fracción tercera* se estableció que el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no pueden estar condicionados; esto es, al gobernado no se le solicitará que se identifique, que acredite un interés y tampoco justificación de su posterior utilización; únicamente se le requerirá al titular que acredite su identidad para el acceso a los datos personales y la procedencia de su rectificación en su caso. El principio de gratuidad sólo encontrará excepciones cuando se trate de cubrir los costos de los soportes en los que se entregue la información<sup>165</sup>, ejemplo: copias simples o copias certificadas.

Por lo que respecta a la *fracción cuarta*, en el proyecto de decreto se consideró que a partir de dicha fracción se asentarían las bases operativas que deberán desarrollar las leyes para el ejercicio del derecho de acceso. Se comienza por establecer que el derecho de acceso a la información, a los datos personales o a la rectificación de éstos, debe darse mediante procedimientos sencillos y expeditos; y ante la eventual negativa de acceso o la entrega de información incompleta, las leyes deberán desarrollar un mecanismo de revisión también expedito ante un órgano u organismo especializado.

En efecto, la citada fracción establece que el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, que gocen de autonomía operativa, de gestión y de decisión.

El que sean especializados implica que los tomadores de decisiones tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten; con la imparcialidad se busca asegurar que en la integración y en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

La autonomía operativa consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión, implica ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia; y de decisión, supone una

---

<sup>165</sup> Las cuotas de acceso en materia federal se establecieron en el artículo 27 de la Ley.

actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

Con la *fracción quinta* se pretende avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de la actuación gubernamental, pues se establece como obligación para todos los órganos e instancias del estado de entregar la información gubernamental sin mediar solicitud de un particular, a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Por otro lado, la misma fracción establece de manera específica la obligación de los órganos e instituciones del estado de contar con archivos administrativos, que documenten sus actividades, faciliten una mejor gestión y finalmente aseguren una adecuada rendición de cuentas y la localización fácil y expedita de los documentos que se soliciten.

Establece la *fracción sexta* que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, y para ese fin, las leyes específicas determinarán la manera en que se hará pública.

Con la intención de desincentivar contrarias al derecho de acceso a la información se estableció en la *fracción séptima* que la inobservancia a las disposiciones en la materia, será sancionada en los términos que dispongan las leyes. Para algunos autores conocedores de la materia opinan que lo adecuado sería que las propias leyes de transparencia establecieran el catálogo completo de conductas y el correspondiente catálogo de sanciones, evitando de ese modo las remisiones a otras fuentes del derecho.

Ahora bien, hemos referido que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se instituye como un medio de control de legalidad respecto de los actos que exteriorizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal frente a los particulares, de modo que tiene a su cargo la ineludible enmienda de supervisar que los actos de gobierno sean emitidos con apego a la ley y a la normatividad que al efecto rigen sus actos, y en consecuencia, puedan surtir sus efectos legales para lo cual fueron emitidos.

En este orden de ideas, si la iniciativa de reforma a la que ya hemos hecho referencia consistía en dotar a las autoridades administrativas (entiéndase incluidas las dependencias y entidades que componen la Administración

Publica Federal por ser sujetos obligados en el ejercicio del derecho de acceso), de la facultad de impugnar las resoluciones favorables a un particular emitidas por el IFAI, quien desarrolla el presente trabajo de tesis, considera que de los principios y bases que el legislador estableció en el segundo párrafo del artículo sexto Constitucional, *no* otorgan la convicción de que las resoluciones que emite el Instituto puedan ser revisadas por el mencionado Tribunal mediante el juicio de nulidad o de lesividad. El objetivo de los siguientes apartados abordarán más a profundidad este planteamiento.

Vale la pena señalar que no obstante los principios y bases que el Poder Legislativo consagró en el segundo párrafo del artículo sexto constitucional, y aunado a que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información le otorga el carácter de definitivas a las resoluciones que emite el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos como organismo creado para garantizar el derecho de acceso a la información en el ámbito de la Administración Pública Federal, desde el año 2002 que entró en vigor, algunas dependencias y entidades siendo sujetos obligados conforme a dicha ley, enigmáticamente han recurrido al juicio de lesividad con el objetivo de anular las resoluciones emitidas por ella, siendo algunos de ellos: el Servicio de Administración Tributaria (dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); la Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, de Desarrollo Social; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Procuraduría General de la República<sup>166</sup> (con el mayor número de resoluciones impugnadas), Petróleos Mexicanos<sup>167</sup>, etc.

### ***I. Desde la perspectiva del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

Desde 1977, nuestra Constitución reconoció la existencia del derecho fundamental a la información en el artículo 6° Constitucional, con la frase “*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”; con posterioridad (en

<sup>166</sup> Al mes de junio de 2010, había interpuesto 23 juicios, de los cuales 13 eran referentes a averiguaciones previas contra personajes como Genaro García Luna, Vicente Fox, Elba Esther Gordillo y Santiago Creel, entre otros, y algunas otras por las que se ordena dar a conocer si ex Procuradores como el general Rafael Macedo de la Concha y Eduardo Medina Mora, y si el actual Secretario de Seguridad Pública (federal) Genaro García Luna, fueron sometidos a exámenes de confianza para ocupar el cargo.

<sup>167</sup> Información extraída de la liga: <http://impreso.milenio.com/node/8785404>; Milenio Online.

el año 2007), la reforma consistente en la adición de un segundo párrafo al mismo artículo, se reconoce de manera expresa al derecho de acceso a la información como un derecho fundamental<sup>168</sup> y, como lo refiere el reconocido investigador en la materia López Ayllón, “un derecho fundamental es un ámbito de libertad que la Constitución reconoce a las personas frente al Estado.”<sup>169</sup>

La libertad a la que se hace referencia -de acceso a la información-, se encuentra protegida por un derecho, para que el Estado o las autoridades no le impidan a una persona hacer aquello para lo que tiene esa libertad y, los mecanismos jurídicos para que el gobernado que haya solicitado información haga valer ese derecho.

La primera fracción establece un primer obstáculo para la procedencia de reforma que se planteó ante la Cámara de Diputados el 6 de febrero de 2006, dado que, la premisa mayor que rige esta garantía constitucional, establece que toda la información que se encuentre en manos de los sujetos obligados, es pública, –entiéndase, la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal; haciendo énfasis en que, en la interpretación de este derecho debe prevalecer el principio de máxima publicidad.

Ello genera la convicción de que en adelante la información gubernamental debe considerarse ya como un bien público y no un bien de acceso restringido o un patrimonio de los funcionarios -tal y como acontecía con la discrecionalidad y la secrecía administrativa en el uso de la información durante la mayor parte de la historia del Estado mexicano-.

Porque como dijera también López Ayllón “la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, o una ley o una decisión del gobernante, es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública.”<sup>170</sup>

Y aún a pesar de que la fracción a la que estamos haciendo referencia, prevee una excepción al principio de máxima publicidad, al referir “(...) y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés jurídico en los

---

<sup>168</sup> Esta voz, así como las de “garantías individuales”, “derechos humanos” y “libertades públicas” la doctrina las reconoce como sinónimos.

<sup>169</sup> López Ayllón, Sergio. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. Op. Cit. pag. 17

<sup>170</sup> Op. Cit. pag. 20

*términos que fijen las leyes. (...)*”, esta excepción supone que las autoridades que pretendan “reservar” una información determinada deberán fundar y motivar su decisión –en este sentido, nuestra Constitución remite a la ley secundaria en donde quedarán establecidos los términos para hacerlo-, y dicha reserva sólo tendrá una vigencia temporal.

Lo anterior fue así, pues se previó que la publicidad de la información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés jurídicamente protegido, tales como: la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes; por lo que sólo en esas circunstancias, la Constitución prevé que la información solicitada puede reservarse de manera temporal.

De modo que, los sujetos obligados en el ejercicio del derecho de acceso a la información, deberán en todo momento velar porque el acceso a la información consagrado en la Constitución sea pleno a los gobernados, y sólo cuando lo amerite el caso, deberán fundar y motivar su negativa de acceso cuando consideren que por cuestiones de interés público, debe permanecer reservada la información solicitada.

Y es que como lo enfatizara la Cámara de Diputados en el Dictamen que reforma al artículo 6° constitucional, las excepciones que pueden generar que la información sea reservada, deben ser interpretadas de manera restringida y limitadas, es decir, su aplicación debe limitarse a lo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante y claro, ya que de lo contrario se coartaría el derecho de acceso a la información, pues los órganos del Estado actuarían a su libre discreción. Cabe señalar que el único órgano con capacidad y legitimado para establecer esas limitaciones es el Poder Legislativo, lo que impide, por tanto, que órganos distintos a él puedan ampliar el catálogo de excepciones.<sup>171</sup>

El Legislativo Federal estableció que la idea de interpretación invocada en la fracción primera, en el sentido que debe prevalecer el principio de máxima publicidad, implica que cuando existan dudas legítimas sobre el alcance de las

---

<sup>171</sup> Citado en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. Cit.* pag. 25

excepciones a que estamos haciendo referencia –a la publicidad-, los sujetos obligados deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma.

Puede afirmarse entonces que desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (junio 2002), proveía que la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal es pública, es decir, marcaba el primer avance óptimo para el ejercicio del derecho de acceso a la información para cualquier persona, en otras palabras, se pretendía una auténtica cultura de rendición de cuentas en la sociedad mexicana. De haber prosperado la iniciativa como se proponía, hubiera significado un retroceso en el avance del pleno ejercicio del acceso a la información, tomando en cuenta de inicio que el acceso a la información se encontraría supeditado al término de un juicio probablemente largo e inclusive recurriendo a viejas prácticas como el secretismo y la discrecionalidad.

Al haberse elevado a rango constitucional el derecho de acceso a la información (julio 2007) se otorgó el carácter de pública a toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es decir, este hecho cimentó aún más las bases para el pleno ejercicio de este derecho, con las únicas limitantes que fijen las leyes, pero prevaleciendo el principio de máxima publicidad, lo que podría traducirse en un paso adelante para que toda persona tenga la seguridad que la información está a su alcance y en todos los niveles de gobierno.

Ahora, localizada en la fracción cuarta, del párrafo segundo adicionado del artículo multicitado, puede válidamente considerarse la razón esencial por la que se afirma que las resoluciones emitidas por el IFAI no deben ser impugnables mediante el juicio de lesividad ante el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, cuando aquellas resulten favorables a un particular.

Esta fracción cuarta establece que, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán prever en el ámbito de sus respectivas competencias, la existencia de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, esto es, en el ejercicio de este derecho, los sujetos obligados establecerán la forma y los términos en como los gobernados deberán acudir ante ellos a ejercer tal

derecho; y, ante la eventual negativa de acceso a la información, nuestra Constitución previó que, al gobernado no se le colocará en un estado de incertidumbre del tiempo en que se le dará a conocer la información que solicita cuando se le haya negado y le corresponda al Instituto determinar el acceso o no a la misma, mediante resolución que al respecto emita al recurso de revisión interpuesto por el gobernado.

Aunado a ello, se estableció que los procedimientos de revisión se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Comentemos primeramente que los órganos u organismos deben contar con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; a ese respecto se precisa que en la Ley que rige al Poder Ejecutivo Federal en materia de acceso a la información, halla cumplimiento esa disposición constitucional al haberse establecido en el artículo 34, último párrafo, que para efecto de sus resoluciones, el Instituto -quien es el encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>172</sup>-, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales para el desempeño de sus funciones.

Estos órganos u organismos conocidos también como *órganos garantes* tienen a su cargo una función que deriva de la Constitución y es la de resolver las controversias que se presentan entre las autoridades y los particulares cuando las primeras niegan o limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información, a los datos personales o a la rectificación de los mismos. Adicionalmente a esas funciones, tienen también a su cargo establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial; coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades; difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla, entre otras<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Artículo 33 de la Ley.

<sup>173</sup> Estas funciones se encuentran contenidas en el artículo 37 de la Ley.

En materia federal y respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública dentro del Poder Ejecutivo Federal, el órgano garante al que hacemos referencia lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, dado que así lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De acuerdo con la mencionada Ley, al Instituto le corresponderá determinar, en última instancia confirmar en todo caso, la resolución que fue recurrida y por la que se negó la información, o bien, revocar o modificar las resoluciones de un Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

No debe perderse de vista que nuestra Constitución ha establecido que estos órganos garantes deben poseer ciertas características. La primera de ellas consiste en que debe ser un órgano u organismo especializado. Este atributo implica que su única función será conocer en la materia del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, esto es, debe poseer los conocimientos necesarios para aplicar y válidamente hacer efectivo este derecho constitucional.

Pues como lo refiriera el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la inconstitucionalidad del artículo 33, primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Querétaro<sup>174</sup>, “la característica de especialidad que expresamente se confirió a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual prevista en el artículo 6° Constitucional.”<sup>175</sup>

En este sentido, la especialización que debe caracterizar a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, encuentra sustento en la forma y términos en que se busca garantizar dicho derecho, así como en el fortalecimiento del mismo, en tanto se constituye como una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia.

---

<sup>174</sup> El referido precepto disponía la reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública del Estado.

<sup>175</sup> Magistrada Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, sentencia dictada dentro del expediente número 0078/2008, el 25 de septiembre de 2008; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 2008.

El requisito de especialización implica pues, que los órganos u organismos no tengan competencias diversas a las directamente vinculadas al derecho de acceso a la información.

De ese modo, la fracción IV, del segundo párrafo, del artículo sexto, es determinante en atribuirles a los órganos garantes, especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del derecho de acceso a la información, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de plena autonomía, como acontece en la especie con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por ello, la importancia del porqué se afirma que el Tribunal no puede constituirse como un órgano revisor de las resoluciones favorables a los particulares emitidas por el pleno del IFAI, pues al carecer de este atributo –el de la especialización- excluye que los tribunales de lo contencioso administrativo (los cuales tienen competencia para conocer de diversas materias) puedan ser los órganos responsables de solucionar los recursos de revisión en materia de transparencia.

Al dotar la Constitución de autonomía funcional a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, impide la intromisión de otros órganos del Estado, como lo es el mencionado órgano jurisdiccional, en las decisiones del organismo especializado en materia de acceso a la información, por lo que sus resoluciones sólo estarán sujetas al control del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de intérprete último de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De modo que, ante una posibilidad de que el Tribunal pudiera instituirse como el órgano revisor de las resoluciones favorables a un gobernado emitidas por el pleno del IFAI, atentaría lo que la Constitución previó en la fracción IV, segundo párrafo, del artículo sexto, pues se le estaría dotando a un órgano jurisdiccional, la especialización para conocer y resolver en su caso, en el ámbito del derecho de acceso a la información, es decir, implicaría la no existencia del órgano garante a que hace referencia dicha fracción.

En efecto, otorgar la competencia al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo en los términos que se pretendían, implicaba que: a) no resolvería el órgano garante creado en materia de acceso a la información en

definitiva los recursos de revisión promovidos por los solicitantes de aquella, pues en una segunda instancia el Tribunal se constituiría en un órgano revisor de las mismas, cuando resultaran favorables a los particulares; b) los procedimientos de revisión dejarían de ser expeditos tal y como se dispuso en el artículo 6º, lo que se traduciría indudablemente en un procedimiento más largo en detrimento de los solicitantes de la información; y, c) se retrocedería en el objetivo del segundo párrafo del artículo constitucional mencionado, en el sentido de que toda la información es pública, pues se volvería a las viejas prácticas del secretismo y la discrecionalidad por parte de los entes gubernamentales.

## ***II. Desde la perspectiva de la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa***

Hemos comentado al inicio del presente capítulo que lo que fundamentó principalmente la creación del entonces Tribunal Fiscal de la Federación –hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, fue la idea de que el control jurisdiccional de los actos administrativos era el mejor medio para garantizar que los actos de gobierno fueran conformes al principio de legalidad, con el fin de mantener la integridad del orden jurídico y respetar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

Atendiendo a su objeto esencial de creación -el control jurisdiccional-, el Tribunal mediante el juicio de nulidad, se convierte en un órgano revisor de los actos y resoluciones que emiten las autoridades dependientes de la administración pública federal y de las que los gobernados se duelen, su función consiste en revisar que los actos administrativos de molestia cumplan con los requisitos que al efecto disponen las leyes.

De modo que se encuentra encargado de dirimir las controversias que se suscitan entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

En el juicio de nulidad, los gobernados tratarán siempre de demostrar que el acto del cual se duelen, fue emitido en su perjuicio derivado de la omisión de los requisitos que para el efecto disponen las leyes, como lo es la debida

fundamentación y motivación; y, por su parte las autoridades al ocurrir al juicio de nulidad –mediante contestación de la demanda- deberán demostrar que su actuar fue con apego a la normatividad que los rige, y que el acto que la enjuiciante considera ilegal fue emitido atendiendo los ordenamientos legales aplicables.

Al instituirse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los gobernados, no existe por lo tanto, la posibilidad jurídica que en el juicio de nulidad pueda una autoridad –dependencia o entidad-, impugnar resoluciones emitidas por otra autoridad, pues la naturaleza de este Tribunal no se creó para dirimir controversias entre entidades de la administración pública, sino para darle al gobernado la posibilidad de que sean revisados los actos que el Estado emite y que tienen una repercusión en su esfera jurídica.

Apoya a lo anterior, el criterio sostenido por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, así como la Tesis Aislada emitida por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo texto y datos de localización se transcriben a continuación:

“Novena Época  
Registro: 179710  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XX, Diciembre de 2004  
Materia(s): Administrativa  
Tesis: I.13o.A.81 A  
Página: 1465

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS JUICIOS PROMOVIDOS CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO, QUE IMPONGAN SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Los antecedentes legislativos relacionados con la creación de los tribunales contenciosos administrativos y, en concreto, los relativos a la reforma al artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de octubre de mil novecientos sesenta y siete, reflejan la creación de los tribunales administrativos, entre los que se encuentra el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cual **tuvo como propósito la solución de las controversias suscitadas entre la administración pública federal con los particulares**, como se establece en la actualidad por el artículo 73, fracción XXIX-H, de nuestra Carta Magna. Por otra parte, los antecedentes legislativos relativos a la creación del citado tribunal, ponen de manifiesto que es a partir de la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, cuando se le facultó para conocer de los juicios que se promovieran contra las resoluciones definitivas en las que se impusieran sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. De los antecedentes legislativos mencionados, en relación con el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor, se concluye que éste carece de competencia para conocer de resoluciones definitivas emitidas por los órganos internos de control del Poder Legislativo, que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que el referido tribunal únicamente puede conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan dichas sanciones, emitidas por dependencias de la administración pública federal, es decir, por dependencias del Poder Ejecutivo Federal, particularmente, por los órganos de control que dependen de la actual Secretaría de la Función Pública puesto que, constitucionalmente, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado para solucionar las controversias suscitadas entre la administración pública federal con los particulares, administración dentro de la que no queda comprendido el Poder Legislativo.”

#### DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 453/2003. Enrique Rafael Rico Martínez y otros. 30 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Cueto Martínez. Secretario: Manuel Muñoz Bastida.

Nota: Esta tesis contendió en la contradicción 27/2006-SS resuelta por la Segunda Sala, de la que derivó la tesis 2a./J. 49/2006, que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 285, con el rubro: "TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS. (Énfasis añadido)

“No. Registro: 38,309

Precedente

Época: Quinta

Instancia: Séptima Sala Regional Metropolitana.

Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año III. No. 33. Septiembre 2003.

Tesis: V-TASR-XVIII-747

Página: 179

**SOBRESEIMIENTO.- PROCEDE DECRETARLO CUANDO EL JUICIO LO PROMUEVE UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN EN LA QUE SE LE ORDENA REPONER EL PROCEDIMIENTO LICITATORIO.-** El artículo 202, fracciones I y II del Código Fiscal de la Federación, prevé que el juicio ante este Tribunal, es improcedente contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante y cuya impugnación no corresponda conocer al propio Tribunal. En ese tenor, si ocurre a juicio un organismo descentralizado, demandando la nulidad de la resolución en la que se le ordenó reponer el procedimiento licitatorio, es claro que se actualizan las causales de improcedencia aludidas; ello es así, en principio, porque **la resolución de mérito no causa un agravio real y objetivo al demandante, ya que no goza de derecho subjetivo alguno cuando actúa como autoridad**, como fue el caso, pues como ente público substanció el procedimiento licitatorio y, en segundo término, porque este Tribunal carece de competencia para conocer de conflictos entre dos autoridades, a saber, el organismo público descentralizado y la dependencia que emitió la referida resolución; por tanto, con arreglo a lo establecido por el artículo 203, fracción II del Código en cita, se debe sobreseer el juicio, por sobrevenir las causales de improcedencia apuntadas.” (3)

Juicio No. 14757/02-17-07-1.- Resuelto por la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 3 de marzo de 2003, por mayoría de votos.- Magistrada Instructora: Sofía Lorena Pérez Magaña.- Secretaria: Lic. María Laura Camorlinga Sosa.  
(Énfasis añadido)

De las anteriores consideraciones estimamos que no es procedente el juicio de nulidad cuando lo promueve una dependencia o entidad perteneciente a la administración pública federal contra la resolución emitida por el órgano garante en materia de acceso a la información, alegando que aquél se excedió en sus atribuciones, o bien, resolvió en contravención a la ley, pues al promover la instancia jurisdiccional en su calidad de autoridad, no actúa como titular de un derecho subjetivo y por lo tanto, no le causa un agravio real y objetivo, el cual se traduce como un interés jurídicamente protegido y reconocido en la Carta Magna.

Ahora bien, cuando abordamos el tema del juicio de lesividad en el presente capítulo, mencionamos que ante un juicio de esta naturaleza, quien promueve la instancia jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será la misma autoridad que emitió el acto y que resultó favorable al particular, a razón de que no puede nulificar su propio acto a capricho propio, sino que para ello deberá demostrar la existencia de una lesión al interés público (no un derecho subjetivo) como consecuencia de una ilegalidad cometida durante el proceso administrativo.

De modo que, la procedencia del juicio de lesividad se encuentra condicionada a que *sólo* la autoridad que emitió el acto sea quien ocurra ante dicha instancia a demandar su nulidad; por lo que si en el caso que venimos analizando, la resolución impugnada es la emitida por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, ello implica que el Instituto es quien debe ocurrir en todo caso, ante el órgano jurisdiccional a solicitar la nulidad de *su* propia resolución, por ser el órgano que emitió el acto favorable al particular.

Aunado a ello, la autoridad que ocurra ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a solicitar la nulidad de una resolución favorable a un particular, no será *cualquier* autoridad, sino sólo podrá ocurrir aquella autoridad cuya resolución sea de la competencia material del órgano jurisdiccional; de tal forma que, si en el caso, la resolución que pretende impugnarse es la favorable a un particular en materia de acceso a la información, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos no podría ocurrir ante dicha instancia dado que en materia de acceso a la información no tiene competencia.

En principio, porque los artículos que establecen la competencia material del Tribunal (artículos 14 y 15 de su Ley Orgánica), no contemplan que las resoluciones del Instituto puedan ser impugnables mediante juicio de nulidad o de lesividad; y por otro lado, porque el Instituto, como órgano emisor de la resolución favorable a un particular, no se encuentra supeditado a que sus resoluciones puedan ser revisadas para que sean nulificadas por un órgano jurisdiccional.

Resultaría preocupante entonces que el órgano creado a nivel Federal para garantizar el derecho de acceso a la información ante las dependencias y entidades, sometiera sus propias decisiones a revisión de un órgano jurisdiccional, pues hacerlo implicaría dejar de brindar certeza jurídica al gobernado.

### ***III. Desde la perspectiva de la naturaleza del conflicto***

La perspectiva que ahora se aborda debe analizarse desde el ángulo en que el derecho de acceso está situado en nuestra Carta Magna. No olvidemos

que este derecho se ha consagrado en la parte dogmática de la Constitución, en concreto dentro del Título Primero, Capítulo Primero que se intitula “De los Derechos Humanos y sus Garantías<sup>176</sup>”.

Al haberse incorporado nuevas normas en materia de derechos fundamentales, implica que este derecho lo podrá ejercer todo ciudadano y en general, todo aquél que desee obtener cualquier tipo de información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, pues mediante reforma al artículo 6° Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 2007, toda la información es pública.

En efecto, al establecerse en nuestra Constitución Política este nuevo derecho implica la obligación de todos los sujetos obligados de permitir el acceso a todo aquél que lo solicite, por el sólo hecho de alcanzar la categoría de una garantía individual, salvo las excepciones que fijen las leyes.

En esa tesitura, la improcedencia a la que ahora nos referimos encuentra sustento dado que estamos ante un derecho fundamental, pues sólo el titular de dicha garantía podrá promover los medios legales que al efecto las leyes determinen, cuando considere que su derecho fundamental de acceso a la información se ha visto quebrantado o restringido por los sujetos obligados. Lo que no sucede con las autoridades de la administración pública -en el caso-, a razón que no son sujetos del derecho subjetivo que consagra la Carta Magna.

Para apoyar lo asentado con antelación, nos permitimos citar algunos criterios del Poder Judicial de la Federación que ha emitido al respecto.

“Novena Época  
Registro: 177928  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
XXII, Julio de 2005  
Materia(s): Administrativa  
Tesis: I.4o.A.486 A  
Página: 1453

**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI).  
LOS MIEMBROS DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN DE LAS  
DEPENDENCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

<sup>176</sup> Modificada la denominación del Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.

**CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE AQUÉL.** Conforme al artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública son definitivas para las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por tanto, cuando conminan a una dependencia o entidad a entregar copias certificadas de la información que le solicitó un particular, pero no contienen alguna determinación de índole particular atribuible a un servidor público que forme parte del comité de información obligado, al margen de su relación con la administración pública, susceptible de infringir sus derechos fundamentales como persona física, afectando su esfera jurídica (único supuesto en el que un servidor público, por derecho propio, precisamente por actualizarse una afectación a sus intereses personales y no a los institucionales que representa y ejecuta con motivo de su encargo público, estaría legitimado para promover el juicio de amparo), es incuestionable que "por su propio derecho" **no tiene interés jurídico para ocurrir al juicio de garantías, porque al dar cumplimiento a lo ordenado en dicha resolución lo hace acatando un acto de autoridad dirigido a la dependencia o entidad a la que está adscrito pero sólo en cuanto ocupa un cargo**, en ejercicio de sus facultades y no con motivo de los intereses que como persona física le corresponden, es decir, no existe una afectación directa de éstos dado que la determinación del instituto combatida no incide en sus derechos individuales y personales.”

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 501/2004. José Roberto González Corona. 5 de enero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 1073, tesis I.7o.A.275 A, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO. (Énfasis añadido)

“Novena Época  
 Registro: 182169  
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
 Tesis Aislada  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 XIX, Febrero de 2004  
 Materia(s): Administrativa, Común  
 Tesis: I.7o.A.275 A  
 Página: 1073

**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES OBLIGADAS POR AQUEL ÓRGANO A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN SOLICITADA POR LOS PARTICULARES, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO.** El artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Amparo, dispone que las personas morales oficiales podrán ocurrir al juicio de garantías

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

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

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

“Novena Época

Registro: 176273

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Enero de 2006

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.8o.A.80 A

Página: 2388

**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LAS PERSONAS MORALES OFICIALES CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE SUS RESOLUCIONES.** Si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver el recurso de revisión previsto por el artículo 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, interpuesto por un particular contra la determinación de un comité de información que acordó confirmar el carácter de reserva de cierta documentación, la revoca ordenando a la dependencia en cuestión que entregue y reclasifique la información solicitada, tal resolución no actualiza la procedencia del juicio de garantías que la persona moral afectada con aquélla intentara, ya que, en el caso, el amparo no se promueve por un particular como titular de derechos públicos subjetivos oponibles al Estado en contra de un acto nacido en una relación de supra-subordinación, como la existente entre el Estado y los gobernados. Lo anterior, en virtud de que los diversos sujetos obligados al cumplimiento de la ley mencionada, por su condición de entes públicos están sometidos a un régimen exorbitante, que si bien, desde luego, los somete a ciertas pautas de conducta, no puede ser materia de examen a través de un juicio de amparo, considerando que éste no se creó para salvaguardar los principios de unidad y coherencia de la actividad pública, ni para resolver los conflictos que pudieran suscitarse entre los entes públicos de diferente jerarquía o posición en el ordenamiento. Sin que sea óbice a lo expuesto que el artículo 9o. de la Ley de Amparo autorice a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas, pues tal supuesto

debe entenderse sólo en el caso de que éstos acudan en defensa de sus derechos privados, pero no con el objeto de protegerse contra actos de instituciones del propio Estado; por ende, si una persona moral oficial solicita el amparo de la Justicia Federal, en virtud de que se revocó la determinación emitida por su comité de información, que acordó confirmar el carácter de reserva de cierta documentación, **es inconcuso que carece de legitimación para hacerlo, porque no acudió al juicio en defensa de derechos individuales, como cualquier gobernado**, sino con la pretensión de que observe la ley que lo regula como ente público poseedor de determinada documentación que no desea hacer del conocimiento de cierto particular, lo que hace improcedente la acción intentada.”

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 221/2005. Petróleos Mexicanos. 30 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Mauricio de Lira Álvarez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 1453, tesis I.4o.A.486 A, de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI). LOS MIEMBROS DE LOS COMITÉS DE INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS RESOLUCIONES DE AQUÉL.

(Énfasis añadido)

“Novena Época

Registro: 172174

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXV, Junio de 2007

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.5o.A.44 A

Página: 1127

**PETRÓLEOS MEXICANOS. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS DETERMINACIONES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAI), QUE INVOLUCRAN ACTUACIONES REALIZADAS CON EL CARÁCTER DE AUTORIDAD.** El artículo 9o. de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados frente a los abusos del poder público, pero no las autoriza para ocurrir en demanda de garantías cuando actúan con el carácter de autoridad, es decir, con imperio. En este sentido, Petróleos Mexicanos, como organismo descentralizado de la administración pública federal, queda enmarcado en el concepto persona moral oficial a que se refiere tal numeral, según se ve del texto de los artículos 25, párrafos primero y cuarto, 27, párrafo cuarto, 28, párrafos primero, cuarto y quinto, 80, 89, fracción I, 90 y 93 constitucionales. Ahora bien, conforme a los artículos 1o. a 5o. y 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se colige que al proporcionar la información pública a que se refiere dicha ley, las dependencias gubernamentales oficiales obligadas lo hacen con el carácter de autoridades,

pues no se advierte que para proporcionar la información sea menester que se despojen de su arbitrio o que dejen de actuar con facultad de imperio. Consecuentemente, si Petróleos Mexicanos solicita el amparo de la Justicia Federal, en virtud de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública revocó la determinación emitida por su comité de información que acordó confirmar el carácter de reserva de cierta documentación, al no acudir al juicio en defensa de garantías como cualquier gobernado, sino con la pretensión de que observe la ley que lo regula como ente público poseedor de documentación que no desea hacer del conocimiento de un particular, **tal organismo carece de legitimación para impetrar el juicio constitucional, dado que no acude como titular de un derecho subjetivo público oponible al Estado**, sino como un ente público perteneciente a la corporación estatal.”

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 458/2005. Petróleos Mexicanos. 30 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: María Rocío Ruiz Rodríguez. Secretario: Marco Antonio Monroy Gálvez.

Nota: Por instrucciones del Tribunal Colegiado de Circuito, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2737, se publica nuevamente con la modificación en el precedente que el propio tribunal ordena.  
(Énfasis añadido)

En esa tesitura, la propuesta de reforma presentada por los senadores del Congreso de la Unión el 9 de febrero de 2006, resultaba en efecto improcedente, dado que no es posible concebirse la idea de que las dependencias y entidades de la administración pública -autoridades como sujetos obligados en este capítulo-, acudan ante un órgano jurisdiccional – como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, a solicitar la anulación de una resolución que un órgano especializado en la materia –como lo es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos-, ha emitido a favor de un particular permitiéndole el acceso a la información que solicitó, dado que es un derecho subjetivo que el sujeto obligado no posee.

Así que el derecho de acceso a la información debe ser entendido a su máxima expresión tal y como el legislador lo plasmó en la adición del artículo sexto Constitucional, es decir, las dependencias y entidades de la administración pública, deberán dar a conocer en los términos en que fue solicitada, la información a todo aquél que la haya requerido, y no podrá poner mas limitaciones que las que nuestra Constitución y las leyes fijen, esto es, deberán en todo momento velar porque lo preceptuado en la adicionada disposición constitucional se garantice.

Y es que, no basta con que se haya establecido en la propuesta de reforma a la que hemos venido haciendo referencia, que las dependencias y entidades de la administración pública puedan recurrir al juicio de lesividad ante el Tribunal con un argumento como el que la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental ha excedido sus atribuciones, o contravino a la ley; pues en el fondo implicaría consentir que la información que la autoridad posee en su papel de generadora de la información, pueda etiquetar a la información como de *su propiedad*, lo cual implicaría colocar una barrera al acceso a dicha garantía constitucional que en nuestros días se instituye ya como una herramienta fundamental para lograr un crecimiento democrático, y que únicamente podrá serlo con base en una sociedad participativa que busca informarse y ser informada.

#### ***IV. Desde la perspectiva de la naturaleza y autonomía funcional del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en el Poder Ejecutivo***

Con anterioridad hemos mencionado que uno de los objetivos, que motivó la creación del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información, fue que en el ámbito del Poder Ejecutivo –entiéndase en las dependencias y entidades de la administración pública federal-, debe garantizarse el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental, a la privacidad de sus datos personales en poder de los sujetos obligados y, a que se promueva tanto en la sociedad como en el gobierno la cultura del acceso a la información, la rendición de cuentas y el derecho a la privacidad, con la idea de enfatizar la importancia de que la información gubernamental debe tener el carácter de un bien público, y ya no como un bien privado que tan común fue en las prácticas de la discrecionalidad y el secretismo de la vieja época.

Ya ha sido objeto de nuestro análisis, que con la reforma sufrida al segundo párrafo del artículo 6° de nuestra Carta Magna, concretamente en la adición de la fracción IV, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, encuentra su base constitucional, dado que dicho precepto dispone que tratándose de los procedimientos de revisión –el cual se encuentra previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental, del artículo 49 a 60-, éstos habrán de sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Desde la puesta en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, el artículo 33 estableció que el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, que para el ejercicio de sus funciones, goza de plena autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; aunado a ello, establece también que es el encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de resolver la negativa recaída a las solicitudes que formulan los ciudadanos en su ejercicio de acceso a la información, así como preservar la seguridad de los datos personales en poder de los sujetos obligados.

Aunado a ello, si atendemos al contenido del artículo 2 del Reglamento Interior del Instituto, podemos advertir que el Instituto, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Lo anterior nos permite afirmar que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, se instituyó como un órgano de la Administración Pública Federal; facultado para actuar y resolver en definitiva sobre las solicitudes de acceso a la información (cuando la información haya sido negada; se le haya notificado al solicitante la inexistencia de los documentos solicitados, que la información entregada es incompleta, etc.), es decir, se erigió como un órgano de autocontrol, dado que su actuación frente al gobernado se instituye como la *instancia* por la que se facilitará y garantizará el acceso de toda persona a la información pública en poder de las dependencias y entidades.

Al instituirse como el único órgano encargado de resolver sobre las eventuales negativas de acceso a la información en el ámbito de la administración pública federal, con el conocimiento especializado en la materia resolverá los recursos de revisión de manera imparcial, profesional y objetiva que ante él sean interpuestos, lo que implica entonces que, tanto en la integración como en la operación de los asuntos ante ella, el Instituto no dependerá en el cumplimiento de sus funciones específicas del Poder administrador ni de ningún otro, esto es, las funciones las realizará de modo

independiente, alejadas de toda influencia, pugnando por obtener para sus resoluciones independencia y autoridad decisiva.

Podemos afirmar que el Instituto actúa como un órgano de autocontrol dado que, después de que la dependencia o entidad niega la información, informa su inexistencia, la entrega de manera incompleta, entrega información que el ciudadano no solicitó, la entrega en un formato incomprensible, por mencionar algún caso hipotético, el Instituto en una segunda instancia le corresponderá actuar como un órgano garante, supervisará que las negativas de acceso a la información, o según sea el caso, se encuentren efectivamente fundadas y motivadas; por ejemplo, que tratándose de la negativa de acceso a la información, verificará que existen motivos suficientes que ameritan su reserva, es decir, exhortará a que la dependencia o entidad no actúe a capricho propio, sino que ante cualquier negativa de información, de manera fundada y motivada se haga del conocimiento del peticionario tal circunstancia.

La actuación del Instituto será con miras a que la información solicitada siempre sea dada a conocer a quien la solicite y que sea entregada con veracidad y completitud, dicho de otro modo, velará porque el derecho de acceso a la información consagrado en el segundo párrafo del artículo 6°, sea efectivamente garantizado y no vulnerado.

De modo que, si el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, se instituye ya constitucionalmente –dentro del ámbito de la Administración Pública Federal- como un órgano de autocontrol encargado de garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental en poder de las dependencias y entidades, no puede adoptarse la idea que *sobre* el Instituto pueda existir un órgano jurisdiccional –como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, con la facultad de supervisar las decisiones de aquél y en su caso revocarlas, atendiendo a que se quebrantaría la idea de creación que motivó al órgano garante; es decir, desaparecería el objetivo para el cual fue creado el Instituto, pues dejaría de ser el medio creado para otorgar mayor garantía a los derechos de los particulares y a la vez, estabilidad al orden jurídico.

Por todo lo anteriormente analizado, es que se afirma que no es procedente el juicio de lesividad promovido por alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, a efecto de que sea nulificada una resolución

favorable a un particular y que fue emitida por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, tal y como se había planteado en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 9 de febrero de 2006, presentada por los Senadores integrantes de la LIX Legislatura Jorge Zermeño Infante, Fauzi Hamdán Amad y Orlando Paredes Lara.

En atención a ello, es que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, tendrán el carácter de definitivas para las dependencias y entidades; lo anterior puede corroborarse atendiendo lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que dispone:

**“Artículo 59.- Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.**

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.”  
(Énfasis añadido)

En efecto, las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos son definitivas para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal -sujetos obligados de acuerdo con la Ley-, lo cual implica que no existe algún medio o recurso legal para controvertirlas; y sólo prevé la vía del gobernado para que pueda impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, cuando la considere ilegal.

Cabe hacer mención que las resoluciones a que hace referencia el citado artículo 59 de la Ley, son aquellas que resuelven el recurso de revisión promovido por el solicitante de la información y que se encuentra previsto en los artículos 49 y 50 del mismo ordenamiento.

En esta tesitura, la resolución definitiva que emita el Instituto si bien, pone fin a un procedimiento administrativo, no configura la hipótesis prevista en la fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal, ya que la resolución del IFAI con motivo del recurso de revisión interpuesto ante él, se encuentra regulado en la Ley Federal de Transparencia, y no en la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo, por lo tanto, la materia de dicha determinación hará improcedente el juicio (de nulidad o lesividad); lo mismo acontece con lo dispuesto en la fracción XII del artículo 14 de la Ley Orgánica precitada, pues es cierto que decide un recurso administrativo, sin embargo, la materia de dicha determinación hará improcedente el mencionado juicio.

Así también, aún en el supuesto de que la Ley Orgánica del Tribunal contemple en la fracción XVI, de su artículo 14 (transcrito en el tema número 2, del presente capítulo), la posibilidad de que puedan ser impugnables aquellas resoluciones que se encuentren señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal, no es aplicable a la materia de acceso a la información, pues la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, es categórica cuando se refiere a la definitividad de las resoluciones del Instituto.

En conclusión, contra las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, no procede ni el juicio de nulidad –promovido por el particular-, dado que posee la vía del amparo para impugnarla; ni el juicio de lesividad –dado que quien promueve en este tipo de juicios lo es la misma autoridad que emitió la resolución, y como se expuso con anterioridad, tratándose de las resoluciones favorables a los particulares, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, no supedita dichas resoluciones para su revisión a un órgano jurisdiccional, y sólo el Poder Judicial de la Federación en una última instancia podrá pronunciarse respecto a aquellas, siempre que se trate de resoluciones que no sean favorables a los particulares.

Finalmente, quien sustenta la presente tesis procede a citar diversos criterios que ha adoptado tanto el Poder Judicial de la Federación, así como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con relación a la improcedencia de que el citado órgano jurisdiccional pueda conocer de las resoluciones favorables a un particular en materia de acceso a la información pública gubernamental.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: XXVI, Noviembre de 2007  
 Materia(s): Administrativa  
 Tesis: I.6o.A.49 A  
 Página: 757

**RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN ESE RECURSO, COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; a su vez, el artículo 51 establece que dicho recurso de revisión procederá en lugar del establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; luego, si el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone expresamente que **las resoluciones de ese instituto serán definitivas para las dependencias y entidades y que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, es claro que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, emitidas por dicho instituto**, sin que con ello se violente la garantía de audiencia, pues, precisamente, atendiendo a los principios que dicha garantía consagra, es que se previó tanto el recurso de revisión, como su impugnación ante el Poder Judicial de la Federación, y basta para colmar el requisito constitucional, que se precise la existencia de un medio de defensa y ante quién se debe intentar.”

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. PRECEDENTE: Amparo directo 78/2007. Alestra, S. de R.L. de C.V. 30 de mayo de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretaria: Irene Núñez Ortega. (Énfasis añadido)

“Novena Época  
 Registro: 170991  
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
 Tesis Aislada  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
 Tomo: XXVI, Octubre de 2007  
 Materia(s): Administrativa  
 Tesis: I.13o.A. 142 A  
 Página: 3349

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. ES INCOMPETENTE PARA CONOCER DE LAS RESOLUCIONES RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.** El artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que ese órgano conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por otra parte, el precepto 49 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que el solicitante a quien se le haya notificado mediante resolución de un comité la negativa de acceso a la información o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) o ante la unidad de enlace que haya conocido del asunto, y el diverso artículo 51 del mismo ordenamiento dispone que el aludido medio de defensa procederá en lugar del contenido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Consecuentemente, el recurso a que alude el citado artículo 49 es distinto del que contiene la mencionada ley adjetiva, **dada la especial naturaleza de la materia a la que pertenece y, por ende, el indicado tribunal es incompetente para conocer de la resolución** que recaiga a dicho recurso conforme al primero de los preceptos referidos. Lo anterior se confirma con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que señala que **las resoluciones del citado instituto serán definitivas para las dependencias y entidades de la administración pública federal**, agregando que los particulares, sin distinguir si éstos son los solicitantes de la información o un tercero, podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación, lo que debe interpretarse en el sentido de que deben impugnarse por medio del juicio de amparo, toda vez que éste asegura mayores garantías para los gobernados y respeta el diseño constitucional que otorga al aludido poder la última palabra respecto de la interpretación de las leyes; lo anterior, con la finalidad de dar celeridad y evitar procedimientos gravosos que dilaten aún más la obtención de la información solicitada en los casos que sea procedente. ”

DÉCIMO TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. PRECEDENTE: Amparo Directo 8/2007. Gas Natural México, Sociedad Anónima de Capital Variable. 29 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rolando González Licon. Secretaria: Ana Luisa Muñoz Rojas.  
(Énfasis añadido)

“Novena Época  
Registro: 184375  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Tesis Aislada  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVII, Abril de 2003  
Materia(s): Administrativa  
Tesis: I.7o.A.212 A  
Página: 1151

**TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. SU COMPETENCIA LEGAL PARA EXAMINAR LA LEGALIDAD DE RESOLUCIONES DEFINITIVAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, SE REDUCE A AQUELLOS SUPUESTOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 11 DE SU LEY ORGÁNICA.** Del texto del precepto legal citado, se advierte que dicho órgano jurisdiccional tiene atribuciones para conocer y resolver controversias suscitadas en materia administrativa; sin embargo, esa facultad se limita a los casos en que la resolución cuya nulidad se demande se haya dictado en las materias que se precisen en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y no por el simple hecho de que sean de naturaleza administrativa. Lo anterior se deduce por la circunstancia de que el

primer párrafo del numeral refiere que ese órgano jurisdiccional es competente legalmente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indiquen en el propio texto del precepto normativo. Por su parte, en la fracción XIV de la propia norma legal, se establece que el tribunal conocerá de las resoluciones que decidan los recursos administrativos interpuestos en contra de las resoluciones indicadas en las distintas fracciones de la disposición. Finalmente, se expresa en el precepto normativo que el tribunal conocerá de las resoluciones negativas fictas que se configuren, siempre y cuando estén relacionadas con los temas enunciados en el propio artículo consultado; en consecuencia, **no basta que la resolución que se ataque en el juicio contencioso administrativo sea definitiva y administrativa, sino que, además, la materia debe ser acorde con las que en forma expresa se describen en alguna de las fracciones y párrafos del artículo 11 de la ley orgánica de que se trata, o bien, que otra ley otorgue esa competencia, como lo dispone su fracción XV.**”

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 87/2003. Administrador Central de lo Contencioso de la Administración General Jurídica del Servicio de Administración Tributaria, Unidad Administrativa encargada de la Defensa Jurídica y de la Representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y otros. 26 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.  
(Énfasis añadido)

“Registro: VI-TASR-XXIX-3  
Sexta Época  
Año II  
No. 24  
Diciembre 2009  
Página: 236

**RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 51 Y 59, DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, NO CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, POR NO SER DE LAS MATERIAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.** La resolución que recae al recurso de revisión en el que se revocó la clasificación de la información relativa a ex trabajadores que firmaron un convenio, así como la respuesta del sujeto obligado, instruyendo para que se haga entrega al recurrente de la información relativa al origen de los recursos que utiliza para efectuar pagos a ex trabajadores y confirmó la respuesta dada por el sujeto obligado en relación con la inexistencia de la información en el punto de la solicitud relativa al papel que juega el Secretario del Trabajo en los convenios celebrados por el sujeto obligado con sus ex trabajadores; **no constituye una resolución definitiva impugnabile en términos del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, por no ubicarse la cuestión planteada en el recurso en ninguna de las materias previstas en las fracciones de la I a la XV, del mencionado precepto legal, no obstante que se aluda al hecho de ser una resolución recaída a un recurso favorable al particular, ya que la procedencia respecto de las resoluciones de recurso se encuentra condicionada a que se resuelvan respecto de las materias

previstas en las fracciones apuntadas del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Recurso de Reclamación Núm. 1392/08-08-01-9.- Resuelto por la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 18 de noviembre de 2008, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Mario de la Huerta Portillo.- Secretaria: Lic. María Concepción Aguilar Aréchiga.  
(Énfasis añadido)

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Los primeros antecedentes que dieron origen al Derecho a la Información ocurrieron a principios del siglo XIX –a decir, al término de la revolución norteamericana de 1776, y de la revolución francesa de 1789-. A partir de esa época comienzan a reconocerse los primeros derechos y libertades del hombre, a través de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, nacida en Francia en 1789; la cual abrió paso por mediados del siglo XX a diversos instrumentos internacionales, cuyo objetivo radicó en reconocer los derechos humanos, entre ellos, el *Derecho a la Información*.

**SEGUNDA.-** En México, con la reforma política del año 1977 y con López Portillo en la Presidencia, se reconoce por vez primera en la Constitución mexicana el Derecho a la Información con la adición de diez palabras al artículo 6° “...*el derecho a la información será garantizado por el Estado*”. Esta reforma se erigió por un lado, para asegurar que la sociedad obtuviera por parte de los grandes medios de comunicación masiva información oportuna, veraz, objetiva y plural; y por otro, garantizar a los partidos políticos su plena vigencia y acceso a dichos medios, sin restringirlos a periodos electorales, con el objeto de que pudieran expresarse con libertad y difundir sus principios, análisis y opiniones.

**TERCERA.-** En las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Federales emitieron con relación a este nuevo Derecho, resultaron escasas, e inclusive contradictorias, pues en un momento desafortunado, la Corte, en el año 1985, a propósito del recurso de revisión del expediente número 10556/083, resolvió que con el derecho a la información no se pretendió establecer una garantía individual, sino una garantía social. Después de

una década desde aquella primera interpretación, nuestro máximo Tribunal volvió a referirse al Derecho a la Información -derivado del acontecimiento de Aguas Blancas, Guerrero-, y en una nueva interpretación, se refirió a él como una garantía individual.

**CUARTA.-** Con la única base constitucional plasmada en el artículo 6°, en nuestro país comenzó a legislarse en materia de acceso a la información pública, las primeras dos leyes se aprobaron a nivel estatal, siendo la Ley del Estado de Jalisco en diciembre de 2001, y la de Sinaloa en abril de 2002; a éstas leyes le prosiguió la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002, la cual fue expedida a partir de 3 iniciativas presentadas en la materia: la presentada por el Ejecutivo Federal (con Vicente Fox en el poder), otra por parte del Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta de la fracción Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, y una última por diversos partidos políticos a instancia de grupos de interés.

**QUINTA.-** Aprobada la ley a nivel federal en materia de acceso a la información pública gubernamental se vislumbró el inicio de una cultura de rendición de cuentas y transparencia gubernamental al imponer a los órganos del Estado la obligación de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permitiera tener conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a cada uno de ellos.

**SEXTA.-** Por vez primera se establece en una ley federal que son sujetos obligados en el ejercicio del derecho de acceso a la información: el Poder Ejecutivo Federal (la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República); el Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos); el Poder

Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

**SÉPTIMA.-** La reforma al segundo párrafo del artículo 6° Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, trajo consigo el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un Derecho Humano al estar localizado en el capítulo denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías”; aunado a ello, vino a unificar los criterios, limitaciones y directrices establecidos en las leyes en materia de transparencia de los Estados. Se enfatiza que en los tres niveles de gobierno los mecanismos de acceso a la información así como los procedimientos de revisión deberán ser expeditos, y éstos últimos deberán sustanciarse ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

**OCTAVA.-** En materia federal, se estableció que el actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos tendrá como funciones primordiales: promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver la negativa recaída a las solicitudes que formulan los ciudadanos en su ejercicio de acceso a la información (a través del recurso de revisión), y preservar la seguridad de los datos personales en poder de los sujetos obligados; su naturaleza es ser un órgano especializado e imparcial, dotado además con plena autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, su base constitucional se encuentra en la fracción IV, segundo párrafo, del artículo 6° de la Carta Magna.

**NOVENA.-** En este mismo ámbito –Federal- y con el propósito de mantener la integridad del orden jurídico y respetar los derechos e intereses legítimos de los

gobernados consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación –hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, constituyéndose como el medio idóneo para garantizar que los actos de gobierno fueran conformes al principio de legalidad, estableciendo de este modo un control jurisdiccional de los actos administrativos.

**DÉCIMA.-** Desde sus inicios, la competencia material del Tribunal fue estrictamente fiscal, con el paso de los años ésta se amplió, en la actualidad este órgano jurisdiccional es competente para conocer de resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos de naturaleza fiscal y administrativa, respecto a controversias en materia de pensiones militares, respecto a la interpretación de contratos de obra pública; de sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por mencionar sólo algunas.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Aún a pesar de que nuestra legislación no regula de manera amplia la figura jurídica denominada *juicio de lesividad*, la doctrina se ha ocupado en analizar de manera significativa esta figura, y en esencia, refiere que es el intentado por un sujeto jurídico-administrativo, quien se encuentra obligado a demandar la nulidad de sus propios actos y que son favorables a un gobernado por considerar que fueron emitidos de manera ilegal, los cuales sólo pueden ser modificados o revocados por un órgano jurisdiccional, a razón de que el artículo 14, segundo párrafo constitucional, dispone que nadie puede ser privado de un

derecho, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** La iniciativa que el 9 de febrero del año 2006 presentaron los Senadores integrantes de la LIX Legislatura Jorge Zermeño Infante, Fauzi Hamdán Amad y Orlando Paredes Lara (los dos primeros de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional y el tercero del Partido Revolucionario Institucional), ante la Cámara respectiva del Congreso de la Unión, pretendía que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se convirtiera en el órgano revisor de las resoluciones favorables a los particulares emitidas por el Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos cuando consideraran que el Instituto se excediera en sus atribuciones, o bien, cuando resolviera en contravención a la ley.

**DÉCIMA TERCERA.** La iniciativa referida no fue respaldada, sin embargo, en materia de acceso a la información creó un precedente, que analizado a la luz de las bases y los principios establecidos en la adición del segundo párrafo al artículo 6° constitucional, corroboran la improcedencia de otorgarle competencia al referido órgano jurisdiccional para conocer de las resoluciones definitivas favorables a los particulares en materia de acceso a la información, basta referirse a la fracción IV del invocado precepto constitucional el cual establece de un modo claro que para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los que dejarían de serlo de haberse otorgado dicha competencia, pues el particular se encontraría supeditado a que la resolución que le otorgó el acceso a la información que solicitó, ahora pueda combatirse en juicio ante un órgano materialmente jurisdiccional, haciendo por tanto nugatoria la expeditez del acceso a la información; aunado a ello, se estableció en la disposición constitucional en comento, que los procedimientos de

revisión se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, características que en su totalidad no reúne el órgano jurisdiccional, ya que no es un órgano especializado en materia de acceso a la información.

**DÉCIMA CUARTA.-** Tomando en consideración lo que la doctrina jurídica establece, y de haber procedido la propuesta de reforma en mención, el juicio de lesividad en materia de acceso a la información sólo podría ser promovido por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, pues fue el propio Instituto quien la emitió, no así cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal como se pretendió que fuera (siendo a la vez sujeto obligado de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), por carecer de legitimación activa en juicio, y por lo tanto, para estimular la función jurisdiccional, configurándose otra de las razones para desacreditar la iniciativa de reforma.

**DÉCIMA QUINTA.** El derecho de acceso a la información al situarse en la parte dogmática de nuestra Constitución Política, en concreto dentro del Título Primero, Capítulo Primero que se intitula "*De los Derechos Humanos y sus Garantías*", implica que sólo el titular de dicha garantía podrá promover los medios legales de defensa que al efecto las leyes determinen, cuando considere que su derecho fundamental de acceso a la información se ha visto quebrantado o restringido por los sujetos obligados, es decir, las autoridades de la administración pública -en el caso-, no podrían ocurrir a juicio alegando que se les está causando un agravio real y objetivo ya que no gozan de un derecho subjetivo, como lo es el derecho de acceso a la información, al no ser titulares de dicha garantía constitucional.

**DÉCIMA SEXTA.-** Desde la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, se estableció en el artículo 59 que *“las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.”*; el ánimo del legislador para plasmar esta característica fue que el recurso de revisión del cual conoce el Instituto y que se encuentra previsto en ese ordenamiento, procedería en lugar de aquél que regula la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el motivo: la resolución que el Instituto emita al resolver el recurso de revisión, versará sobre un derecho fundamental que sólo al gobernado como titular del derecho subjetivo le podrá causar un agravio real y objetivo, por lo tanto, las dependencias o entidades –como sujetos obligados-, no podrán recurrir dicha resolución a través de algún medio de defensa, en razón de que no se les está afectando un derecho fundamental, por lo que únicamente el particular podrá combatirla vía amparo.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** En suma, la competencia que pretendía otorgarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de las resoluciones favorables a los particulares en materia de acceso a la información implicaba contravenir en esencia lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que se refiere a la definitividad de las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, lo cual implica que las Dependencias y Entidades carecen de acciones legales para poder combatirlas. Además, contravendría lo dispuesto en la fracción IV, del segundo párrafo del artículo 6° constitucional en dos aspectos importantes, se dotaría a un órgano jurisdiccional la competencia para conocer de las resoluciones que deciden recursos administrativos en materia de acceso a la información, sin ser un órgano especializado; aunado a ello, los mecanismos de acceso a la información y los procedimientos de revisión dejarían de ser expeditos, pues de encontrarse en juicio la resolución favorable al particular, implicaría inversión de tiempo que se traduce en dilación del efectivo acceso a la

información; se situaría al particular en un estado de incertidumbre jurídica, cuando el órgano garante en materia de acceso a la información, siendo el órgano especializado, estuviera supeditado a otro órgano en la revisión de sus resoluciones cuando resultan favorables a un particular, tomando en cuenta que sólo la autoridad que emitió la resolución favorable es quien puede interponer el juicio de lesividad y no por una diversa autoridad como se planteó en la propuesta analizada; y la más importante, se le estaría dotando a las dependencias y entidades la acción para poder promover medios de defensa ostentando la titularidad de un derecho fundamental como lo es el derecho de acceso a la información, lo cual es erróneo pues en su calidad de ente del Estado no puede ocurrir alegando agravios reales y objetivos, en consecuencia, se traduciría en un retroceso de una cultura de la información y rendición de cuentas para la vida democrática del país, pues se recurriría a viejas prácticas como el secretismo y la discrecionalidad por parte de las dependencias y entidades como lo fue en épocas pasadas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Azuara Arai, Cecilia. “Aspectos relevantes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Poder Ejecutivo Federal, a seis meses de su aplicación.” Conjeturas. Pensamiento Jurídico Estudiantil de la Facultad de Derecho. Año 1. Número 3. Diciembre 2003-Febrero 2004.
2. Azuara Arai, Cecilia. “Derecho de acceso a la información en un sistema federal.” En Serrano Migallón, Coordinador. Estudios Jurídicos en Homenaje a Eduardo Martínez de la Vega. Primera Edición. Editorial Porrúa. Facultad de Derecho. UNAM.
3. Azuara Arai, Cecilia y Estrada Tanck, Mónica. Reflexiones en torno a la clasificación de información. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo LVIII, número 250, julio-diciembre 2008, UNAM.
4. Bel Mallen, José Ignacio. El Derecho a la Información Local. Primera Edición. Editorial Ciencia y distribución, S.A., Madrid, España.
5. Bustillos Roqueñí y otros Coordinadores. Hacia una democracia de contenidos: la Reforma Constitucional en materia de transparencia. Primera Edición. UNAM-IFAI-INFODF. México 2007.
6. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año III. Segundo Periodo Ordinario LIX Legislatura. Núm. 3.
7. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos. “Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos”. IFAI. México. 2007.
8. Esquivel Vázquez, Gustavo A. El Juicio de Lesividad y otros estudios. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2002.
9. FloresGómez Fernando y Carvajal Moreno. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Trigésima cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1996.
10. García Murillo, José Guillermo. Derecho a la Información. Consideraciones jurídicas para reglamentarlo en México. Primera Edición. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. México. 2004.

11. Huerta Guerrero, Luis Alberto. Libertad de expresión y acceso a la información pública. Primera Edición. Comisión Andina de Juristas. Perú 2002.
12. Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2004.
13. Junco Esteban, Maria Alicia. El derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
14. López-Ayllón, Sergio, *Coordinador*. Democracia, Transparencia y Constitución. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2006.
15. López Ayllón, Sergio. Democracia y acceso a la Información. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. 2005.
16. López Ayllón, Sergio. Derecho de la Información. Primera Edición. Editorial McGraw-Hill. México. 1997.
17. López Ayllón, Sergio. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana. Cuadernos de Transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México. 2009.
18. López Ayllón, Sergio. El Derecho a la Información. Primera Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1984.
19. Margáin Manautou, Emilio. De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad. Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
20. Martí Capitanichi, Luz del Carmen. Democracia y Derecho a la Información. Primera Edición. Editorial Porrúa. México 2007.
21. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 3er. y 4o. cursos. Tercera Edición. Editorial Oxford. México. 2000.
22. Navarro Rodríguez, Fidela. Democratización y regulación del Derecho de Acceso a la Información en México. Primera Edición. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. México. 2004.
23. Ornelas Núñez, Lina. "Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal". En Concha Cantú, Hugo A. y otros *Coordinadores*. Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información. Primera Edición. UNAM México. 2005.

24. Ponce Orozco, Georgina. El Proceso de Lesividad. Obra Conmemorativa de los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México. 2001.
25. Ríos Estavillo, Juan José. Derecho a la Información en México. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2005.
26. Saba, Roberto. El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno. Derecho Comparado de la Información. Primera Edición. México 2004.
27. Salazar Ugarte, Pedro, *Coordinador*. El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. Primera Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2008.
28. Sánchez González, José Juan. La Administración Pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Espacios Públicos, Volumen 12, Núm. 24. Universidad Autónoma del Estado de México. México 2009.
29. Sánchez Pichardo, Alberto C. Los medios de impugnación en materia administrativa. Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 2008.
30. Schedler, Andreas, ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2004.
31. Seminario Internacional 2007, Memoria. Transparencia, confianza ciudadana e Instituciones. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y UNAM. Primera Edición. Octubre 2008.
32. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Decimosexta Edición. Editorial Porrúa. México. 1978.
33. Trinidad Zaldívar, Ángel. La Transparencia y el Acceso a la Información como Política Pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2006.
34. Tron Petit Jean Claude y Ortiz Reyes Gabriel. La nulidad de los actos administrativos. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2007.
35. Villanueva, Ernesto. Derecho de la Información. Primera Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 2006.

36. Zamora Etcharren, Rodrigo. Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal. Primera Edición. Editorial Porrúa. México. 2003.

## LEGISLACIÓN

1. Código Federal de Procedimientos Civiles, texto vigente. *<http://www.diputados.gob.mx>, en: leyes federales y estatales.*
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente. *<http://www.diputados.gob.mx>, rubro: leyes federales y estatales.*
3. Ley Federal de Procedimiento Administrativo, texto vigente. *<http://www.diputados.gob.mx>, en: leyes federales y estatales.*
4. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, texto vigente. *<http://www.diputados.gob.mx>, en: leyes federales y estatales.*
5. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. texto vigente. *<http://www.diputados.gob.mx>, en: leyes federales y estatales.*
6. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, texto vigente. *<http://www.diputados.gob.mx>, en: leyes federales y estatales.*
7. Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 18 de agosto de 2003.
8. Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *<http://www.ifai.org.mx/transparencia/reglamentoifai.pdf>*

## DICCIONARIOS

1. De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1981.
2. Diccionario esencial de la lengua española. Real Academia Española. España 2006.
3. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXIII. Pres-Razo. Buenos Aires, Argentina. 1980.

## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos, localización:  
*<http://www.un.org/es/documents/udhr/>*
2. Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, localización:  
*[http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Derechos\\_del\\_Hombre\\_y\\_del\\_Ciudadano](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano)*
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, localización:  
*<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>*
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), localización, *<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>*

## OTRAS FUENTES

1. IUS jurisprudencias y tesis aisladas, *<http://www.scjn.gob.mx>*
2. Sentencia dictada dentro del expediente número 0078/2008, de 21 de noviembre de 2004, Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos, localización:  
*[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5069857&fecha=21/11/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5069857&fecha=21/11/2008)*
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *<http://www.corteidh.or.cr/>*
4. *<http://www.jurídicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlaa/cont/cnt10.pdf>*.
5. *[http://www.ifai.gob.mx/pdf/pot/marco\\_normativo/iniciativa\\_LFTAI](http://www.ifai.gob.mx/pdf/pot/marco_normativo/iniciativa_LFTAI)*