



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“RECURSO DE ALZADA COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL”

T E S I S

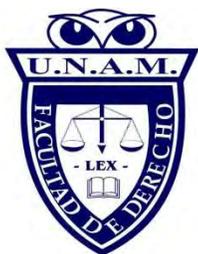
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

MINERVA GUEVARA VERDUZCO

ASESOR

MAESTRO PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE



CIUDAD UNIVERSITARIA 2014



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 Don Aurelio verduzco (q.e.p.d.), por enseñarme tantas cosas,
que se puede ser grande y tener todo lo que se quiere en la vida.

A mis padres, por darme la vida y por el amor que aún nos falta dar.

A Joel y Violeta, por ser tan valientes, por ser mi motivación.

A Demian y Nicolás, por darme tantos ratos de alegría.

A mi Maestro Pedro Noguerrón, por todos sus consejos y su ayuda,
sin la cual este trabajo no existiría.

RECURSO DE ALZADA COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Secretismo político y opacidad (<i>Arcana imperii</i>).....	1
1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos	6
1.2.1 Libertad de expresión	11
1.2.2 Derecho de acceso a la información.....	15
1.2.3 Protección de datos personales.....	19
1.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Derechos fundamentales.....	23
1.3.1 Libertad de expresión	30
1.3.2 Derecho de acceso a la información.....	32
1.3.3 Protección de datos personales.....	34
1.4 Recursos Administrativos	36

CAPITULO II

RECURSO DE ALZADA, TRANSPARENCIA, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SUS CONCEPTOS

2.1 Recurso de Alzada	47
-----------------------------	----

2.2	Transparencia y derecho de acceso a la información	50
2.2.1	Sujetos.....	54
2.2.1.1	Particulares	55
2.2.1.2	Ente Público	57
2.2.1.3	Órgano Garante	61
2.3	Información.....	67
2.3.1	Información Pública	69
2.3.2	Información de Acceso Restringido	70
2.3.3	Transparencia y Máxima publicidad.....	73
2.4	Procedimiento de acceso a la información	74
2.5	Medios de Impugnación en materia administrativa	76
2.6	Recursos Administrativos en el Distrito Federal	80
2.6.1	Tribunal Contencioso Administrativo.....	84
2.6.1.1	Juicio de Nulidad	85
2.6.1.2	Recurso de apelación.....	86
2.6.1.3	Recurso de reclamación.....	88
2.6.1.4	Queja.....	89
2.6.1.5	Aclaración	90
2.6.2	Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	91
2.6.2.1	Recurso de Inconformidad	92
2.6.2.2	Juicio de Nulidad	93
2.6.3	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.....	95
2.6.3.1	Recurso de Revisión	95
2.6.3.2	Recurso de Revocación	102

CAPITULO III
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	104
3.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	112
3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	114
3.4 Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal ..	117
3.5 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal	119
3.6 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal	120

CAPITULO IV
RECURSO DE ALZADA COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN
EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal	122
4.1.1 Naturaleza	122
4.1.2 Estructura Orgánica	124
4.1.3 Funciones	125
4.1.4 Atribuciones	126
4.2 Recurso de Revisión en materia de acceso a la información en el Distrito Federal	130
4.2.1 Principio de Definitividad.....	134
4.2.2 Principio de Inatacabilidad	136
4.2.3 Principio de Impugnación.....	138

4.3 Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán	140
4.3.1 Naturaleza	140
4.3.2 Estructura	141
4.3.3 Funciones	142
4.3.4 Atribuciones	143
4.3.5 Medios de Impugnación	145
4.3.5.1 Recurso de Inconformidad	146
4.3.5.2 Recurso de Revisión	147
4.4 Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	148
4.4.1 Naturaleza	148
4.4.2 Estructura	149
4.4.3 Funciones	150
4.4.4 Atribuciones	151
4.4.5 Medios de Impugnación	153
4.4.5.1 Juicio de Nulidad	154
4.4.5.2 Recurso de Revisión	154
4.5 Recurso de Alzada como medio de impugnación en materia de acceso a la información en el Distrito Federal	157
CONCLUSIONES	170
ABREVIATURAS	179
BIBLIOGRAFÍA	180

INTRODUCCIÓN

En el desarrollo del presente trabajo, se pretende demostrar que actualmente existe una falta de seguridad jurídica respecto a los sujetos obligados al cumplimiento al derecho de acceso a la información pública, la cual será subsanada con la implementación del Recurso de Alzada en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto de Acceso a la Información Pública de Distrito Federal.

En el Capítulo Primero, se revisarán los antecedentes históricos del derecho a la información, y su evolución histórica, en México, el derecho a la información fue incorporado al artículo 6° constitucional mediante la reforma de 1977, dentro del proceso de la denominada “Reforma Política” la cual establecía que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. En tal virtud, el derecho a la información debe ser clasificado como un derecho de seguridad jurídica más que un derecho de libertad, ya que requiere de la participación del Estado para poder realizarse.

Sin embargo, es hasta el 30 de abril de 2002, cuando se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entra en vigor en junio de 2002; las primeras entidades federativas que impulsaron la publicación de sus propias leyes para contar con el marco legal en materia de transparencia, fueron Jalisco (enero 2002), Aguascalientes y Michoacán (agosto 2002) y Querétaro (septiembre 2002). El Distrito Federal publicó el día 08 de mayo de 2003 en la gaceta Oficial la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por tal motivo se considera relevante señalar el momento en que nuestro país reconoce el derecho a la información, así como el momento en que la transparencia se fue instalando de manera gradual y desigual en los diferentes niveles normativos en las entidades federativas, a partir de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En lo relativo al Capítulo Segundo, se analizarán los conceptos más relevantes correspondientes al Recurso de Alzada, transparencia y derecho a la información, siendo importante resaltar que el derecho a la información y transparencia son cosas distintas aunque íntimamente relacionadas; en tanto el primero consiste en un derecho individual, la segunda consiste en la obligación del Estado de hacer transparente la gestión gubernamental, garantizando a su vez el derecho de acceso a la información pública con que cuentan las personas.

Lo anterior trajo como consecuencia la necesidad de adecuar los conceptos mencionados, a través de una reforma constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 20 de julio de 2007, con la que se abre un panorama de exigencias jurídicas, administrativas y de políticas públicas. Esta reforma adiciona a nuestra Carta Magna a través de 7 fracciones los principios y bases mediante los cuales se regirán la federación, los estados y el Distrito Federal, para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Para el desarrollo del presente trabajo, será fundamental el estudio de la fracción IV de la mencionada reforma, que señala que 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.

Con la finalidad de vigilar el cumplimiento del *nuevo* derecho de acceso a la información se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI), como organismo con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión, encargado de conocer y resolver sobre las solicitudes de información en poder del gobierno federal.

Para el caso del Distrito Federal se creó como garante inicialmente al Consejo de Información Pública (CONSI), cuya naturaleza consistía en ser un organismo autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y decisión, integrado por representantes de la sociedad civil y de los organismos del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos.

El Capítulo Tercero, se enfocará en analizar el derecho de acceso a la información en la legislación del Distrito Federal, por lo que se revisará lo correspondiente a las reformas, adiciones y derogaciones de que ha sido objeto la Ley de Transparencia del Distrito Federal, con la reforma del 28 de octubre de 2005 desapareció el CONSI, dando lugar al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, con las mismas características, siendo el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley.

Asimismo, se analizarán las facultades y atribuciones con que cuenta el órgano garante, en lo relativo a las resoluciones que dicta respecto de los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes y los alcances de éstas, tomando en consideración que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en su artículo 88 señala que las

resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Sujetos Obligados y los particulares sólo podrán impugnarlas mediante juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Es importante considerar que las resoluciones pueden contener errores de apreciación o ser incongruentes con la legislación administrativa o con las propias atribuciones del sujeto obligado, por lo que se propone que éste, al ser condenado y estar inconforme con la resolución, pueda contar con el derecho a impugnarla o inconformarse con el contenido de la misma interponiendo un recurso de alzada ante el Pleno del INFODF.

Actualmente el Recurso de Revisión se interpone en contra de las resoluciones por las causas establecidas en el artículo 77 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, asimismo, el artículo 82 fracción III, del referido ordenamiento señala que la resolución del recurso podrá revocar o modificar las decisiones del Sujeto obligado, y ordenarle que permita al particular el acceso a la información solicitada, que la proporcione completa, que reclasifique la información o que modifique tales datos.

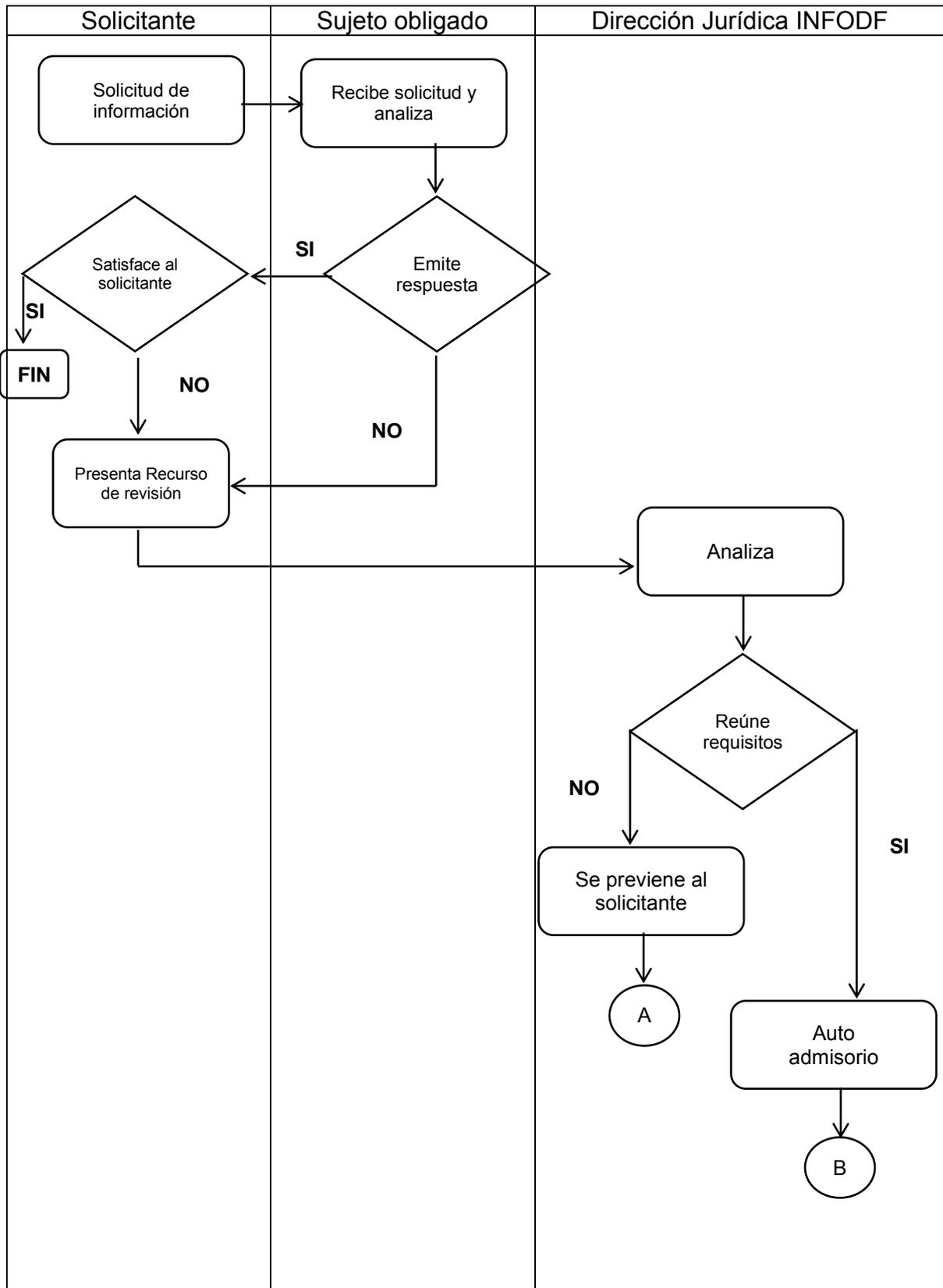
Del texto de los artículos mencionados, relacionados con lo establecido por el numeral 88 ya citado, se desprende que cuando la resolución modifique el sentido de la respuesta emitida por el sujeto obligado, éste tiene la obligación de dar cumplimiento a la resolución, son contar con no tiene la posibilidad de manifestar en ningún momento su inconformidad con dicho resultado.

En el Cuarto Capítulo, se desarrolla la propuesta consistente en implementar el Recurso de Alzada en materia de acceso a la información en el Distrito Federal, por lo que se analizarán las facultades y atribuciones con que cuenta la Dirección Jurídica del propio órgano garante, quien actualmente realiza el proyecto de resolución y lo somete a consideración del Pleno, para su aprobación, en este sentido, se propone que sea la propia Dirección Jurídica, quien conozca y resuelva en primera instancia el recurso de revisión, dejando en consecuencia, la facultad para conocer del Recurso de Alzada al Pleno del Instituto, cuya competencia consistirá en revisar la resolución dictada en primera instancia, analizar los argumentos o agravios del sujeto obligado y dictar una resolución en que se confirme la dictada en el Recurso de Revisión, o que se modifique y mantenga en consecuencia la respuesta emitida por el sujeto obligado.

Es importante resaltar que el presente trabajo en ningún momento pretende un retroceso en el importante avance y relevancia que ha cobrado el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los individuos, la intención primordial es proponer la existencia de un equilibrio entre el órgano garante y los sujetos obligados, brindando seguridad jurídica a las partes que intervienen en el recurso de revisión, con la finalidad de que en ningún momento se les deje en estado de indefensión al no contar con algún recurso legal que les sirva para impugnar una resolución emitida por el órgano garante.

A continuación se presenta el Diagrama del Recurso de Revisión que existe en la actualidad y el que corresponde a la propuesta del Recurso de Alzada.

Diagrama Recurso de Revisión actual



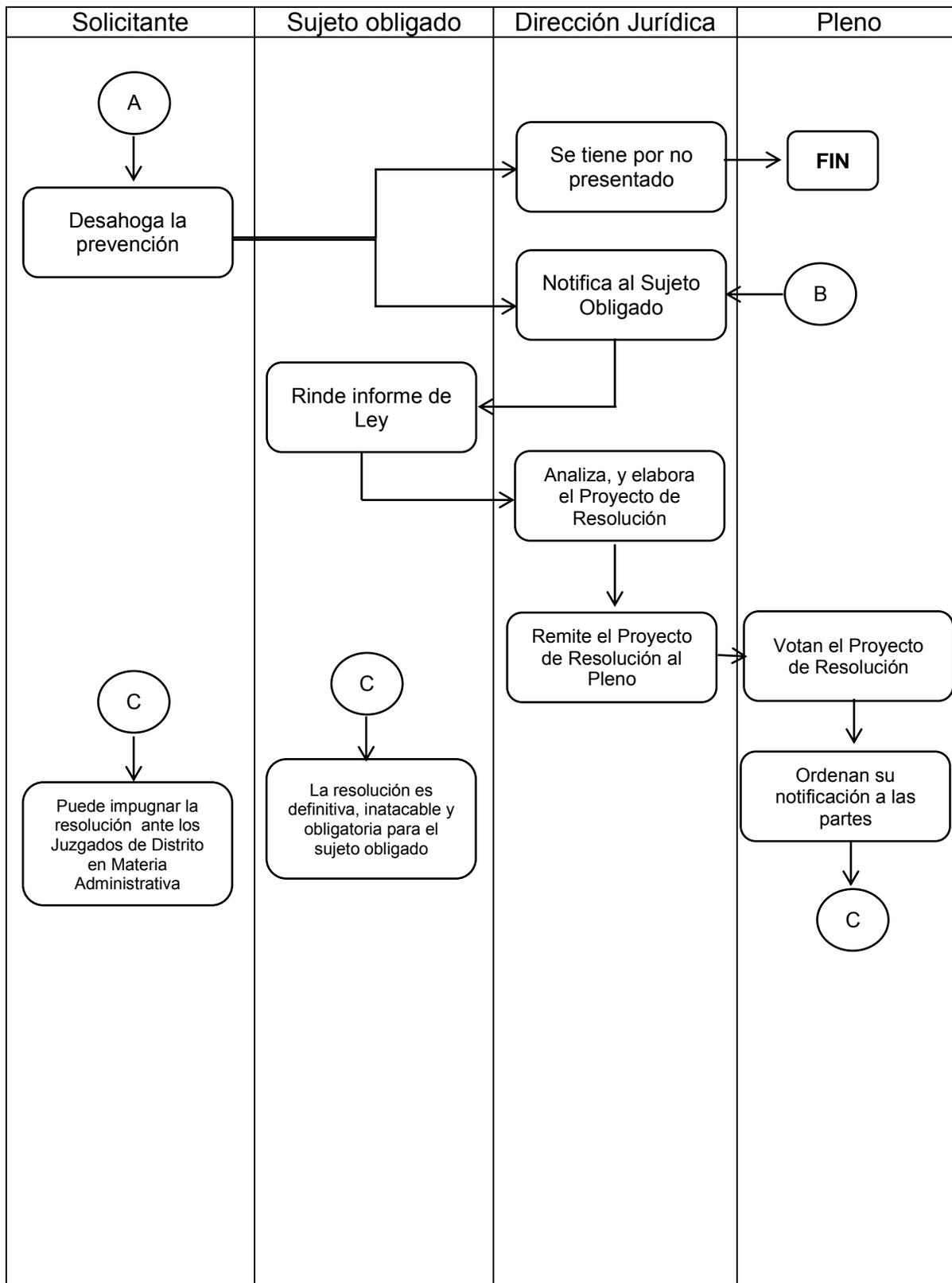
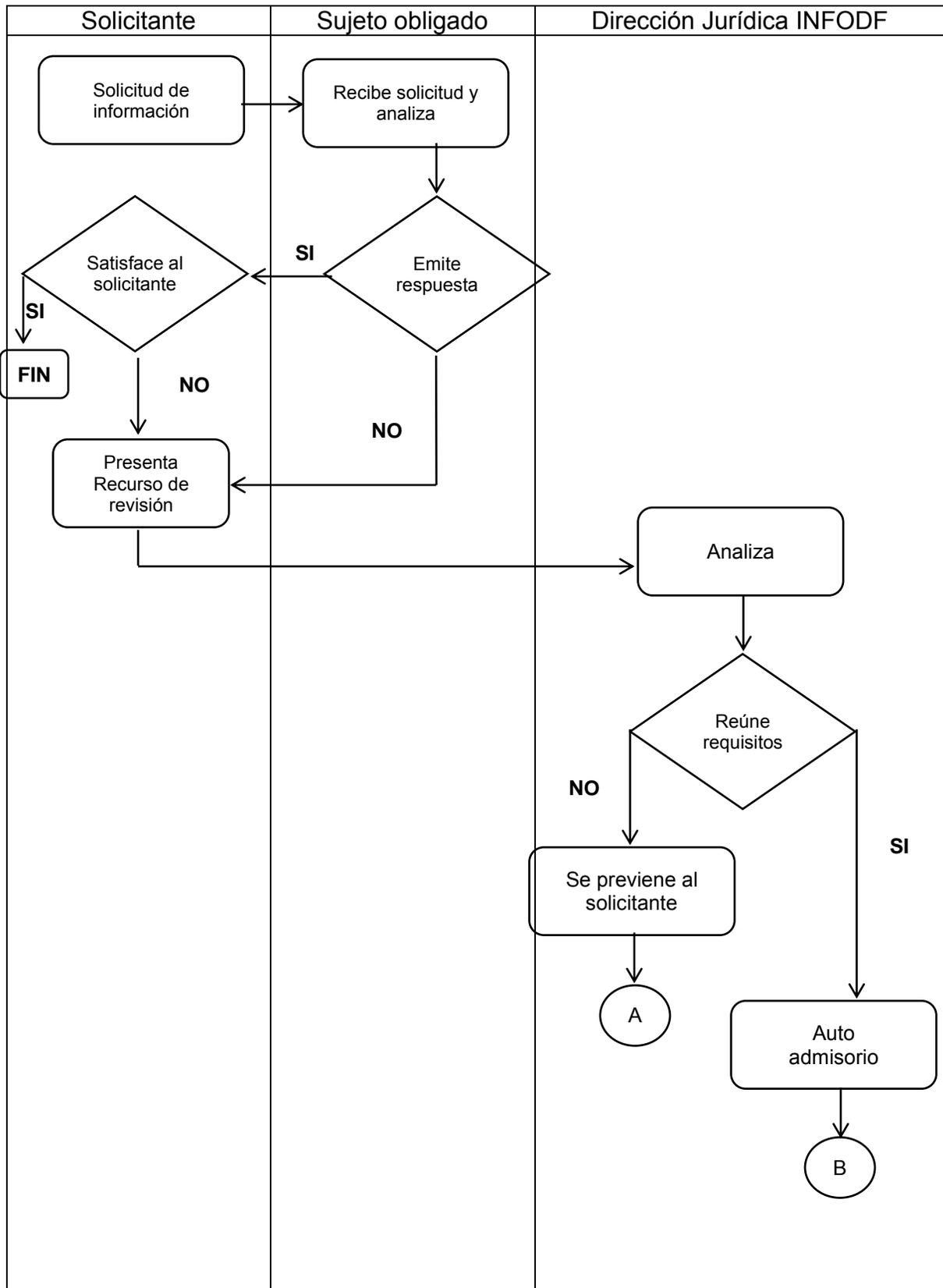
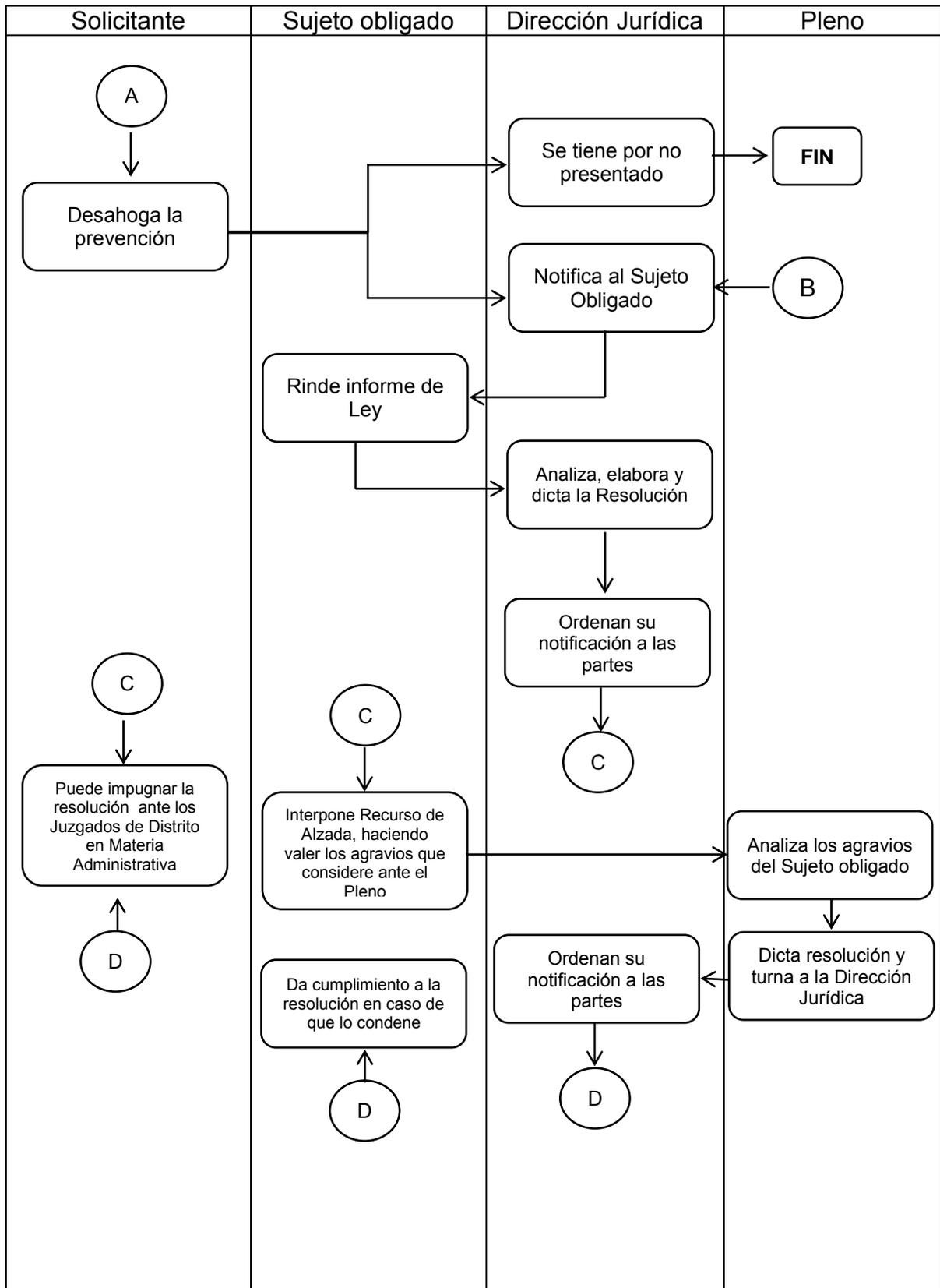


Diagrama Recurso de Alzada propuesto





CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Secretismo político y opacidad (*Arcana imperii*)

En primer lugar es necesario precisar el significado de este concepto, *arcana* (proveniente de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda, el primero en utilizar este término fue el historiador Tácito (55-120) sin embargo, *arcana imperii* no sólo se refiere a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado. Los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y la administra.¹

Estos secretos han estado presentes en toda la experiencia política, para Platón (427-347 a.C.) el conocimiento de la verdad es privilegio de una minoría, y ese privilegio es la clave del gobierno, la llave de la sabiduría política, en su estudio, señala: “en nuestro Estado solo el zapatero es simplemente zapatero, y no, a más de eso, piloto; el labrador, labrador, y no juez; el guerrero, guerrero, y no comerciante, y a este tenor los demás.”² Para Platón el pueblo solo puede tener opiniones carentes de elaboración y resultado, por lo tanto calificaba a la democracia como teatrocracia, para resaltar su sentido escénico e ilusorio”.

El Estado ideal de Platón, se presenta como un orden jerárquico de la sociedad que supone que las razones y las verdades de la política, junto con las claves de la vida pública y el Estado, son accesibles sólo para una clase llamada a gobernar. La política puede ser vivida por muchos, pero el ejercicio del poder es legítimo para quienes son intelectualmente superiores.

¹ Cuadernos de Transparencia, RODRÍGUEZ Zepeda Jesús, *Estado y Transparencia, Un paseo por la filosofía política*, Cuadernillo 4, Edición 5ª, IFAI, 2008, p. 15.

² PLATÓN, *La República o de lo Justo*, Libro Tercero, en Antología de Textos Políticos y Sociales I, Quinto Semestre Preparatoria Abierta, SEP, 1992, p.47.

La idea fundamental defiende el modelo de la aristocracia intelectual, que limita el acceso a las decisiones políticas a quienes no poseen los atributos intelectuales para hacerse cargo de ellas y permite a la clase política acciones en beneficio del Estado al señalar: “corresponde pues a los magistrados, más que a ningún otro, el mentir para engañar al enemigo o a los ciudadanos, en interés del Estado”.³

Para Platón la imagen del Estado se diseña conforme a la imagen del cuerpo humano: los comerciantes y artesanos cumplen las funciones digestivas, necesarias pero elementales y sin dignidad, y son sólo funciones materiales de un cuerpo vivo; los guerreros son los músculos del Estado, sin ellos el cuerpo es débil y vulnerable: constituyen el elemento pasional; por último, el Rey-filósofo o el Filósofo-rey es el alma o espíritu de ese cuerpo, es su atributo racional y el necesario conducto de las decisiones.⁴

En ese sentido la teoría platónica fue la primera versión de la tecnocracia o el gobierno de los expertos, para Norberto Bobbio “la tecnocracia y la democracia son antitéticas(...) La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo; por el contrario la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos”.⁵

Aristóteles (384-322 a.C) en su libro *La Política* a estas verdades y conocimiento las denominó *sophismata*, como forma del poder, que hacen posible que se gobierne a los súbditos según los intereses particulares de los gobernantes.

Asimismo, señala: “toda actividad del político o legislador tiene por objeto la ciudad, y que la constitución política es un ordenamiento de los habitantes de la ciudad (...) siendo la ciudad un ente compuesto, (...) es claro que en primer lugar habrá que indagar qué es el ciudadano”; en ese orden de ideas, se cuestiona que si la ciudad es una colección de ciudadanos es menester considerar a quien hay

³ *Ibidem*, p.9.

⁴ Cuadernos de Transparencia, RODRÍGUEZ Zepeda Jesús, *Op. Cit.*, p. 15.

⁵ PLATÓN, *La República (obras completas)*, Madrid, Aguilar, 1979, p. 755.

que llamar ciudadano y cuál es su naturaleza, a lo que concluye “Llamaremos, pues, ciudadano al que tiene derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad...”⁶

En el contexto cultural del medioevo europeo, la información y verdades del poder político se entienden como patrimonio exclusivo de los gobernantes; no se admite el acceso de los hombres comunes y corrientes a las verdades del poder.

Fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527) el primer pensador relevante que utilizó el concepto de Estado (*Statu*) en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer su decisión y soberanía; a él le debemos la idea de que el poder político tiene intereses propios y que el mayor desacierto al hacer política consiste en subordinar los fines del Estado a cualquier cosa que no sea obtener y conservar el poder; “(...)es necesario que todo príncipe que quiera mantenerse aprenda a no ser bueno, y a practicarlo o no de acuerdo a la necesidad”⁷, el fin justifica los medios.

Lo que a Maquiavelo le impresiona sobre todo de la antigua Roma, es la perfecta alianza de los tres principios de gobierno: el monárquico, el aristocrático, y el democrático “Principato, Ottimato, Popolare”, estos son los tres elementos de cuya mutua colaboración resulta el buen gobierno. Y cuando por el contrario, predomina alguno de ellos exclusivamente tenemos las peores formas de régimen político: la monarquía se convierte en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia.⁸

Sin embargo, las razones del Estado pueden chocar con las razones legales o el sentido de la ley; por lo que para conseguir el interés superior del Estado, los

⁶ ARISTÓTELES, *La Política*, Libro III, en Antología de Textos Políticos y Sociales I, Quinto Semestre Preparatoria Abierta, México, SEP, 1992, pp.134-135.

⁷ MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, Edición 11ª, México, Porrúa, 1991, p. 27.

⁸ *Ibidem*, p. XXVIII.

gobernantes deberían perseguirlo siempre, incluso pasando por sobre cualquier norma legal o moral que fuese un obstáculo.

La suposición implícita es que el Estado posee intereses y objetivos cuya persecución necesariamente entrará en contradicción con preceptos morales o éticos, no existe en la obra de Maquiavelo, un catálogo de esos intereses, sin embargo a la propia manera maquiavélica, solo esa definición general de lo que es “necesario” para preservar el Estado.

El propósito, es a fin de cuentas, abandonar las ataduras morales cuando sea requerido y actuar con base en la simulación y el engaño; “el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial”.⁹

“Thomas Hobbes (1588-1679) fue un creyente en el origen terrenal del poder y en la idea de que la obediencia al soberano sólo podía justificarse sobre la base de un acuerdo voluntario previo entre gobernados y luego entre éstos y los gobernantes; en consecuencia despoja a los particulares de toda libertad y los condena a la sumisión y a la unanimidad ideológica. Los súbditos son tales, porque voluntariamente se han despojado de su libertad y soberanía originarias, a cambio de tener seguridad y tranquilidad”.¹⁰

Existen en esta teoría dos ideas básicas, primero que los intereses específicos del Estado tienen que protegerse contra el ejercicio de algunas libertades de los ciudadanos y por otro lado, que la imposición de esa razón se justifica porque evita el desorden, la inseguridad y el caos; por lo que se inclinan a la razón de Estado y en consecuencia a la existencia de los *arcana imperii*.

⁹ Cuadernos de Transparencia, RODRÍGUEZ Zepeda Jesús, *Op. Cit.*, p. 20.

¹⁰ *Ibidem* p. 21.

Por otro lado, en el Estado liberal, se puede decir que existe un Estado limitado por las libertades de los ciudadanos, en consecuencia un Estado transparente. El padre de la teoría liberal fue John Locke (1632-1704) quien define al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios, la existencia del Estado solo se justifica por su capacidad de tutelar los derechos fundamentales; los intereses de los particulares siempre son superiores a los probables intereses del Estado.¹¹

Los siglos XVI, XVII y buena parte del XVIII fueron los siglos del Absolutismo, un modelo político que sólo se empezó a quebrar con las revoluciones inglesas hasta declinar con la Revolución Francesa en 1789. En el siguiente apartado, abordare el tema de los Derechos Humanos, los cuales para muchos autores encuentran su fundamento justamente en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, derivada de la Revolución Francesa.

En los gobiernos absolutistas no existe una delimitación entre lo público y lo privado, ya que los gobernantes tomarán decisiones independientemente de los intereses de los gobernados, en cambio en el gobierno liberal, no existe nada en el Estado que sea superior a los derechos de los individuos, tomando en consideración que la legitimidad del mismo, se funda en la distinción entre lo público y lo privado.

En consecuencia el liberalismo establece que no existen verdades ni secretos de Estado, que deban ser protegidos ante el interés de los ciudadanos, como lo señala Hans Kelsen “Una democracia sin opinión pública es una contradicción en los términos. En la medida en que la opinión pública sólo pueda formarse allí donde se encuentran garantizadas las libertades intelectuales, la libertad de palabra, de prensa y de religión, la democracia coincide con el liberalismo político...”¹²

¹¹ *Ibidem*, p. 25.

¹² KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Edición 2ª, México, UNAM, 1995, p. 331.

Por lo anterior, se concluye que los *arcana imperii* o secretos del Estado, siguen existiendo en la actualidad, sin embargo las leyes de acceso a la información y el interés que demuestran los ciudadanos y principalmente los medios de información (periodistas, la opinión pública, etc.), en conocer y dar a conocer lo que hacen los gobernantes en un ejercicio de rendición de cuentas, pone de relevancia la importancia de la democracia y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos

En la actualidad los derechos humanos se han convertido en un tema de relevancia mundial, en virtud de tratarse de aspectos universales de suma importancia para todas las personas, sin importar su origen étnico o racial, nacionalidad, idioma, género; como lo establece el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que entre otros aspectos considera “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.¹³

Sin embargo, a pesar de que la concepción actual de los derechos humanos es reconocida a la mitad del siglo XX, esto no significa que históricamente no hayan existido precedentes; en China por ejemplo entre los años 800 y 200 a.C. “se predicó la igualdad entre los hombres, argumentando que la democracia era la forma idónea de gobierno. En la antigua Roma, aunque el ciudadano romano tenía el estatus libertatis, compuesto de derechos civiles y políticos, no tenía derechos públicos oponibles al Estado que les permitiera defenderse de las violaciones que cometieran en su contra las autoridades estatales”.¹⁴

¹³ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948.

¹⁴ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma, *Derechos Humanos*, Edición 5ª, Porrúa, México, 2009, pp. 3-4.

En Grecia se manifestó la corriente filosófica denominada estoicismo, la cual tiende a dignificar la concepción del ser humano, al entender que los hombres como seres racionales somos hermanos, independientemente del origen, la raza, o las creencias de cada grupo o sociedad, "... la idea estoica de la fraternidad humana, (...) es un precedente muy notable de los derechos humanos".¹⁵

Asimismo, para hablar de derechos humanos, es necesario reconocer la relevancia que en la materia tuvo la Revolución Francesa, la cual posee un significado de suma importancia para la historia de los derechos humanos, siendo un precedente importante para el reconocimiento de las libertades, lo anterior se encuentra resaltado en el artículo 4º de la Declaración francesa que señala: "la libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a otro, pero no como la autonomía de un hombre completamente desligado de la comunidad, sino integrado en ésta precisamente, consciente de la necesaria limitación de estas libertades (...) y, desde luego en la necesaria coexistencia de unos hombres con otros, cada uno con sus respectivas libertades debidamente armonizadas en conjunto".¹⁶

Como consecuencia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclama unos derechos con una diferencia fundamental entre unos y otros que consiste "en que los primeros tienen un carácter presocial, mientras que los segundos están vinculados a la existencia de la ciudad o polis, y no se contenta con propugnar una vigencia nacional para esos derechos, sino que estamos en presencia de una Declaración (abstracta) de derechos con vocación universal que pretende regir no sólo en Francia, rompiendo de modo rotundo con el antiguo régimen, sino que también quiere ofrecerse como modelo para el resto del mundo, para toda la humanidad".¹⁷

¹⁵ *Ibidem*, p. 5.

¹⁶ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales en los inicios del constitucionalismo histórico español, estudio preliminar de la cuestión en el pensamiento de Hobbes, Locke y Blackstone*, México, UNAM-IIIJ, 2005, p. 1.

¹⁷ *Ibidem*, p. 67.

Otro antecedente importante son las declaraciones norteamericanas de derechos, “pueden considerarse como el origen histórico de los derechos humanos y desde luego, de los fundamentales, sin perjuicio de la existencia de antecedentes más o menos remotos que constituyan su trasfondo histórico y conceptual”.¹⁸

Como lo señala Miguel Carbonell, “los derechos humanos no son entidades que siempre hayan estado ahí, el hecho de que el desarrollo de los derechos se haya producido a través de una evolución histórica no significa que llegados a un cierto punto del desarrollo de la civilización humana no se pueda predicar de esos derechos una universalidad completa”.¹⁹

Por su parte Héctor González Uribe, citado por Carlos Quintana, “afirma que en una nueva perspectiva de los Derechos Humanos se deben considerar las necesidades tanto del individuo como de la sociedad, además de no perder de vista el carácter dinámico y cambiante de dichas necesidades”.²⁰

Esta universalidad, queda resaltada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...”²¹

En tal virtud, los derechos humanos cuentan con diversas características, son generales, porque los tienen todos los seres humanos sin distinción, son universales, porque para el disfrute de estos derechos no existen fronteras

¹⁸ *Ibidem*, p. 11.

¹⁹ CARBONELL, Miguel, *Los derechos humanos en la actualidad: una visión desde México*, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo, Colombia, 2001, p. 12.

²⁰ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Op. Cit.* p. 23.

²¹ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948.

políticas, por raza o creencias; son imprescriptibles, ya que no se pierden por el tiempo o alguna otra circunstancia; son intransferibles porque el derecho individualizado no puede ser cedido.

Durante mucho tiempo se ha sostenido que los derechos fundamentales o humanos estaban tan íntimamente ligados a la naturaleza humana que entre sus características se encontraban necesariamente la de que eran derechos de carácter absoluto, para Locke, “cualquier restricción de los derechos humanos resultaba ser contra natura”.²² Desde luego, en la actualidad este pensamiento ha quedado obsoleto, ya no se considera que los derechos humanos o fundamentales sean absolutos en el sentido de que no conozcan límites.

Los límites y las limitaciones de los Derechos Humanos, son seguramente uno de los puntos más conflictivos de la filosofía política, si fuera el caso de que los derechos son de por sí limitados o tienen límites, sería posible afirmar que los derechos son relativos y no absolutos entendiéndose por relatividad la posibilidad de imponerles limitaciones en su ejercicio.²³

En ese sentido, es importante distinguir entre derechos humanos absolutos y derechos humanos relativos, los primeros se pueden oponer frente a todos los seres humanos, mientras que los segundos solamente son oponibles a por lo menos un ser humano, un grupo o un Estado.²⁴

La fijación de los límites de los derechos fundamentales figura entre las partes más difíciles y más discutidas del sistema jurídico de los derechos fundamentales.²⁵ La finalidad de establecer límites a los derechos fundamentales, es garantizar la armonía social en su ejercicio y evitar el desbocamiento de la

²² BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 4.

²³ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Op. Cit.*, p. 28.

²⁴ CARBONELL, Miguel, *Op. Cit.*, p. 13.

²⁵ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 1.

libertad, así como la vinculación del individuo titular de derechos fundamentales a la comunidad.²⁶

Para los romanos el concepto *libertas*, es la atribución del individuo de una libertad sin límites, se concibe como una privación de libertad para todos los demás y por ello los límites de la libertad constituyen un elemento sustancial al concepto de libertad, concepto que exige un equilibrio prudente.²⁷

Después de proclamar con carácter más general que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro, establece en particular que el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos.²⁸

Los límites de la libertad individual se establecen en el punto en el que ésta comienza a perjudicar la libertad ajena, la ley debe reconocer y marcar estos límites. “Fuera de la ley, todo es libre para todos, ya que la unión social no sólo tiene por objeto la libertad de uno o de varios individuos, sino la libertad de todos. Una sociedad en la que un hombre fuese más libre o menos libre que otro, estaría, con toda seguridad muy mal organizada; dejaría de ser libre...”²⁹

El hombre tiene unos derechos, que en principio, serían derechos absolutos, pero que en la práctica no lo son, “porque el hombre es un animal político en el sentido aristotélico, un ser que está destinado a vivir en sociedad y esa coexistencia con otros hombres exige cohonestar el ejercicio por cada hombre de sus derechos con los derechos iguales de los demás hombres”.³⁰

Asimismo, en materia de límites a las libertades, la Declaración de Derechos Humanos, en su artículo 29 señala: “En el ejercicio de sus derechos y en el

²⁶ *Ibidem*, p. 6.

²⁷ *Ibidem*, p. 9.

²⁸ *Ibidem*, p. 70.

²⁹ *Ibidem*, p. 79.

³⁰ *Ibidem*, p. 72.

disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

De lo anterior, se concluye que los derechos no tienen límites en sí mismos, pero sí los tiene necesariamente su ejercicio real y efectivo, por lo que el Estado tiene una serie de obligaciones en relación a los derechos fundamentales; se trata de obligaciones de respeto y garantía.

1.2.1 Libertad de expresión

La libertad de expresión es un derecho fundamental que se encuentra reconocido en las normas internacionales sobre derechos humanos; se trata de un derecho que tiene una especial importancia para todo ser humano y la sociedad en su conjunto.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 19 señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

El Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19 establece los mismos términos del párrafo anterior, sin embargo adiciona en su tercer párrafo: “El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación

de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.³¹

La libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos, queda comprendido dentro del ámbito de protección de la libertad de expresión, todo tipo de idea, información, opinión, noticia, publicidad, actividad artística, comentario político crítico, que pueda ser difundido; toda idea o información se encuentra amparada bajo la libertad de expresión, sin embargo, éste no es un derecho absoluto y puede ser objeto de restricciones, pero éstas no pueden ser aplicadas en forma previa a la difusión de una idea o información, sino que se hacen efectivas a través de responsabilidades posteriores.

En cuanto a la libertad de pensamiento rige la máxima “cogitationis poenam nemo patitur”,³² pero cuando esa libertad trata de exteriorizarse el derecho reacciona y sujeta la libertad de expresión a unos límites consonantes con el derecho del hombre al honor, la fama, la estimación social.³³

Por lo anterior, la libertad de expresión es un derecho de toda persona sin discriminación alguna, sin embargo, no puede afirmarse que todas las personas cuentan con las mismas posibilidades para expresar, recibir y buscar ideas e información; los problemas económicos y sociales de nuestro país mantienen alejados del goce y el ejercicio de este derecho a un amplio sector de la población y limita la posibilidad de ejercer a plenitud este derecho.

“La libertad de expresión, resulta imprescindible para el desarrollo de un sistema democrático y la realización de ser humano como tal, así como para el progreso

³¹ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

³² *Nadie debe ser castigado solo por sus pensamientos.*

³³ BRAGE CAMAZANO, Joaquin, *Op. Cit.*, p.10.

de la sociedad en su conjunto; es indispensable para la formación de la opinión pública”³⁴; tomando en consideración que la libertad de expresión no se agota en el derecho a hablar o escribir, sino que comprende además el derecho a utilizar cualquier medio para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.

El estado debe ejercer el control de la libertad de expresión, para el desarrollo de un sistema democrático; la libertad de expresión representa un valor político básico, pues es herramienta de control de los gobernantes y previene y detiene las arbitrariedades del poder.³⁵

El ejercicio del derecho a la libertad de expresión es un elemento importante para la apertura de ideas al interior de la sociedad, lo cual encuentra gran relevancia, ya que permite a todo ser humano estar informado, tomar decisiones y definir su conducta ante diversas situaciones, tomando como base las ideas e información a las que puede acceder.

La importancia de la libertad de expresión requiere ser comprendida por todas las personas, autoridades y entidades estatales; “una auténtica conciencia ciudadana y estatal sobre la importancia de este derecho fundamental permitirá alcanzar una actitud ciudadana y una política pública tendiente a respetar ideas e informaciones que se difunden y a condenar cualquier medida orientada a limitar la libertad de expresión”.³⁶

El Estado se encuentra impedido de realizar actos contrarios a la libertad de expresión, por lo que se deben adoptar todas aquellas medidas que permitan a toda persona el goce y ejercicio de este derecho, así como prevenir, investigar, sancionar y reparar todo acto que afecte la libertad de expresión.

³⁴ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Libertad de expresión y acceso a la información pública*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2002, pp. 23-24.

³⁵ *Ibidem*, p. 25.

³⁶ *Ibidem*, p. 26.

El Estado tiene la obligación de respetar la libertad de expresión, y debe abstenerse de realizar toda conducta dirigida a impedir la libre circulación de ideas e informaciones. “La censura previa es una de las formas más radicales que se utiliza para impedir la circulación de las ideas e informaciones, sin embargo el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores”.³⁷

Esta obligación implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio de poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.³⁸

Sin embargo, la censura previa no es la única forma de impedir la libre circulación de ideas e información, existen otras situaciones que llegan al mismo objetivo, por ejemplo interferencia, presión directa o indirecta, imposición, creación de obstáculos.

Es importante resaltar, que la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.³⁹

Esta obligación debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad. Por tal motivo, se debe ejercer el derecho a la libertad de

³⁷ *Ibidem*, p. 30.

³⁸ *Ibidem*, p. 36.

³⁹ *Ibidem*, p. 37.

expresión sin causar afectación a los derechos de terceros, por lo que el abuso exige responsabilidad.

Por tal motivo, se requiere que las restricciones y limitaciones del derecho a la libertad de expresión estén contempladas por la ley, orientadas a proteger un objetivo legítimo, como el asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, la salud, la moral, en general el orden público, para alcanzar este objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor medida el derecho protegido.

Para acreditar la necesidad de establecer una restricción a la libertad de expresión no basta con señalar que ésta resulta útil para proteger un objetivo legítimo, sino que debe acreditarse que no existe otra opción a través de la cual se pueda alcanzar esa tutela; en caso de que sea necesario establecer la restricción, ésta debe ser proporcional al interés que la justifica.⁴⁰

Por lo anterior, se puede resumir, que la libertad de expresión es un derecho fundamental que consiste no solo en el derecho de expresarse, sino que comprende también el derecho de acceder a información, dicha libertad comprende buscar, recibir y difundir información; siendo importante resaltar que al ser un derecho tan completo, necesariamente se deben establecer en la ley ciertas restricciones, con la finalidad de que en el ejercicio de esta libertad se asegure el respeto a los derechos o a la reputación de otros individuos, protegiendo además la seguridad nacional, el orden o la moral pública.

1.2.2 Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información, se encuentra totalmente vinculado con la libertad de expresión que fue analizada en el tema anterior, siendo importante determinar en este momento sus alcances; para Jorge Carpizo y Ernesto

⁴⁰ *Ibidem*, p.52.

Villanueva el derecho a la información en su sentido amplio, es la garantía fundamental que toda persona posee: a atraerse información, a informar y a ser informada.⁴¹

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala el de investigar y recibir informaciones y opiniones del propio artículo mencionado, se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho que incluye al receptor y al emisor de la información, el derecho de informar y ser informado.

El derecho a la información no es un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social colectiva, como quedó señalado en el primer párrafo de este capítulo, se encuentra vinculado con el ejercicio de otras libertades, resaltando la libertad de expresión.

El ejercicio al derecho en comento, también se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan básicamente en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a intereses tanto de la sociedad, como de los gobernados, limitando con ello la posibilidad de acceder a determinada información, que se encuentre en esos supuestos, convirtiéndola en información de Acceso Restringido en dos aspectos Información Reservada o Información Confidencial, temas que serán revisados más adelante.

El Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general.⁴²

El derecho de acceso a la información, tiene antecedentes remotos, en Suecia desde 1766, es reconocido por su Constitución; también el caso de Francia resulta

⁴¹ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información, conceptos básicos*, Quito, Quipus Ciespal, 2003, p. 154.

⁴² *Ibidem*, pp. 162-163.

emblemático, ya que desde en el siglo XVIII ha reconocido el derecho de acceso a la información pública en una doble vertiente: como instrumento de control del poder y como derecho transversal de las personas para ejercer de la mejor manera posible otro tipo de derechos o cumplir adecuadamente obligaciones.⁴³

Para el desarrollo del presente trabajo, es necesario precisar los alcances del derecho a la información, acotándolo al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, esto es, el derecho que tiene toda persona para solicitar a las instituciones cualquier documento o información pública; lo cual se encuentra relacionado con la Transparencia, el uso de recursos públicos y sus resultados, evaluando con ello el desarrollo de los gobiernos con la finalidad de reducir la impunidad, la corrupción y el ejercicio discrecional del poder.

Ahora bien, es necesario distinguir que el derecho a la información en sentido amplio abarca un conjunto de elementos que rebasan la idea acotada en su versión estricta denominada derecho de acceso a la información pública, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad.⁴⁴

En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública debe entenderse en principio como la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder del Estado, el ejercicio de ese derecho tiene como finalidad entre otras, que las personas puedan mejorar su calidad de vida, resaltando que la información es de acceso público, por lo que le pertenece a la sociedad, aun cuando corresponde su administración al Estado.

⁴³ VILLANUEVA, Ernesto, *Tendencias en el Reconocimiento Constitucional del derecho de acceso al a información pública*, En: LOPEZ AYLLON, Sergio, (coord.) *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 26.

⁴⁴ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información, conceptos básicos*, *Op. Cit.*, p. 163.

En nuestro país, se han llevado a cabo acciones para hacer del derecho a la información pública un derecho reconocible y, sobre todo, exigible en la vida cotidiana. Con ello se pretende obtener dos objetivos, “por un lado, la búsqueda de que existan controles efectivos tanto internos como externos en el ejercicio del poder público y, por el otro, el reconocimiento de las libertades públicas como limitantes al poder público, o para hacerlos más precisos como herramientas para ejercer, entre otras cosas, labores de escrutinio del poder el Estado”.⁴⁵

Asimismo, es importante la política de transparencia, con respecto a “las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental (...) Así pues, mientras que el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos”.⁴⁶

Por otro lado, cabe resaltar que la transparencia y el acceso a la información se han convertido en las nuevas reglas del juego para el sector público y el sector privado. Básicamente porque existe un consenso generalizado sobre el hecho de que la falta de transparencia y acceso a la información en los mercados y en las políticas de interés público se vuelven una amenaza que provoca ineficiencias económicas e impide el funcionamiento de los mecanismos de libre mercado, traban la economía, generan pobreza y en muchos casos significan asociación y ganancia para unos pocos.⁴⁷

El derecho a la información, persigue el bienestar social, personaliza la atención, mejora la salud, permite saber con precisión qué quiere la ciudadanía, incrementa la seguridad al producir un conocimiento de los documentos y registros; asimismo,

⁴⁵ VILLANUEVA, Ernesto, *Tendencias en el Reconocimiento Constitucional del derecho de acceso al a información pública*, Op. Cit., p. 19.

⁴⁶ MERINO, Mauricio, *Muchas políticas y un solo derecho*, En: *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006, p. 24.

⁴⁷ BUSTILLOS ROQUEÑÍ, Jorge y CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de Transparencia*, México, UNAM-IFAI-INFODF, 2007, p.49.

que favorece la elaboración de políticas públicas, proporciona acceso al crédito, baja la morosidad, facilita la estadística, anticipa problemas, mejora la recaudación impositiva, incrementa el comercio y orienta la publicidad a los destinatarios adecuados.

Por tal motivo, a nivel mundial es importante la regulación del derecho de acceso a la información pública, lo que redundará en la creación de leyes de acceso a la información que permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto a proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura y las razones que sustentan tales decisiones; con la finalidad de brindar una mejor calidad de vida a los individuos empoderándolos con información que les brinda la posibilidad de obtener beneficios en los diferentes ámbitos de acción de los gobiernos.

1.2.3 Protección de datos personales

Al mismo tiempo en que el Estado tiene la obligación de permitir el acceso a la información pública que obra en sus archivos y que da muestra de la rendición de cuentas a su cargo, también tiene la obligación de proteger la información personal que posea respecto de las personas físicas, y que por algún motivo se encuentra en sus archivos; ya sea en ejercicio de sus funciones y atribuciones o por cualquier otro motivo, esta actividad es a la que se denomina protección de datos personales, que además de ser una obligación estatal es un derecho público, y que incluye el derecho a la intimidad personal y a la vida privada.

Entre los antecedentes internacionales respecto a la protección de datos personales se encuentra en Estados Unidos de América, el *Privacy Act* de 1974 que tiene tres objetivos principales: reconocer el interés de los individuos en los archivos del gobierno que tienen que ver con ellos, regular las prácticas de regulación de las agencias y encontrar un balance adecuado entre la necesidad del individuo americano por el máximo grado de privacidad en la información

personal que proporciona al gobierno, y al gobierno que tenga la información que considere necesaria tener para ejercer sus funciones legítimas.⁴⁸

Por su parte la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 12 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 17, señalan: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias y ataques”.

Por lo anterior, el derecho a la vida privada o a la intimidad personal, son considerados como parte de los derechos humanos, ya que es inherente a la persona y no puede ser limitado por la ley, independientemente del sistema jurídico que prive en determinado lugar. “El bien jurídico que se protege con este derecho es la tranquilidad y la dignidad de las personas, derecho que les permite el libre desarrollo de su personalidad”.⁴⁹

En este sentido se hará, en primer término, una distinción entre lo público y lo privado, es una de las características más notorias de las sociedades modernas a primera vista, se puede reconocer sin problema la diferencia entre una empresa pública y una empresa privada, entre un funcionario público y un empleado de una compañía privada, hay escuelas hospitales, bancos, medios de comunicación públicos y privados.

Sin embargo, privado no quiere decir secreto, público no quiere decir abierto de modo inmediato e indiscriminado para cualquiera, por otro lado, nuestro sentido común dice que lo privado debe estar más o menos protegido, a salvo de cualquier intromisión, mientras que lo público debe ser visible, transparente.

⁴⁸ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información, conceptos básicos*, Op. Cit., p. 208.

⁴⁹ MIRÓN REYES, Jorge Antonio, *Ataques a la vida privada y a la intimidad*, En: *Derecho comparado de la información*, México, UNAM-IIJ, 2006, p. 46.

La justificación sustantiva de la privacidad, que explica que sea necesario, benéfico o conveniente respetar la libertad individual en cada ámbito concreto; de otro lado, hay la justificación práctica de sus límites, es decir, la consideración de las necesidades e intereses sociales que pueden verse afectados.⁵⁰

El derecho a la intimidad, puede entrar en conflicto con el derecho a la información, por una parte, con el derecho de saber lo que hacen los poderes públicos, pero también, por otra parte, con la libertad de expresión: el derecho de publicar y difundir ideas, conocimientos, opiniones. En el ámbito privado el espacio más característico de la libertad, definir una actividad o una decisión como asunto privado significa decir que se es libre, ajeno a toda forma de control público.

“Para defender la privacidad es indispensable aumentar el poder del Estado, darle facultades y recursos para vigilar y controlar a todas las demás instituciones que podrían interferir con las decisiones individuales”.⁵¹

Como consecuencia del derecho a la información y como una específica manifestación del derecho a la intimidad, en su vertiente de derecho a la autodeterminación informativa algunos textos constitucionales prevén la posibilidad de que los interesados puedan tener acceso y consultar bases de datos que contengan información sobre su persona o sobre sus bienes.⁵²

En el tema anterior, se analizaron los aspectos positivos del derecho de acceso a la información, sin embargo en este tema abordaré los aspectos negativos como son invasión a la intimidad, control estatal, afectación a la seguridad personal, al incrementar el riesgo de que otros accedan a datos personales.

⁵⁰ ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Edición 4ª, México, IFAI, 2007, p. 10.

⁵¹ *Ibidem*, p. 17.

⁵² CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Edición 2ª, México, Porrúa, 2006, p. 609.

Para tal efecto, en otros países la protección de datos personales ha llevado a la creación de recursos procesales denominados *habeas data*, que tienen varias funciones, pues permiten tanto solicitar a las autoridades información sobre los datos con que cuentan del propio solicitante, como pedir su modificación o cancelación; la legislación sobre *habeas data* abarca también el uso de las bases de datos que están en poder de los particulares, sobre todo para efecto de que no puedan ser comercializadas sin el conocimiento de los titulares de la información personal.⁵³

En virtud de lo anterior, resulta inevitable hablar de la tensión que existe entre apertura a la información pública y la protección de datos personales, ya que los datos que guarda el Estado representan uno de los asuntos más delicados de su responsabilidad, tomando en consideración que éstos se refieren a características personales, información sobre origen o pertenencia étnica, religión, aficiones, salud, preferencias sexuales, datos que por su naturaleza merecen una protección reforzada por parte del Estado.

Un enfoque incorrecto de la apertura informativa podría llegar a causar daño al derecho a la intimidad de las personas, los datos de la vida privada son un patrimonio intangible de los ciudadanos, y tomando en consideración el conflicto jurídico entre la intimidad y la información, deben existir límites coherentes entre uno y otro derecho, con la finalidad de que no se vulneren o se vean afectados.

En este sentido, se requiere que exista una armonización entre el derecho de apertura informativa con respecto al derecho de autodeterminación informativa, que consiste en confirmar la existencia de información personal en poder del Estado o de otros particulares, así como exigir que dichos datos sean correctos y actuales, solicitar se supriman los que hubieren dejado de ser pertinentes y además saber a quienes se han transferido dichos datos y por qué motivo.

⁵³ *Ibidem*, p. 611.

1.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Derechos fundamentales

No es dable descubrir en la época precolombina y en los pueblos que habitaron el territorio que comprende actualmente la República Mexicana ninguna institución, consuetudinaria o de derecho escrito, que corresponda a un antecedente de las garantías individuales que se consagraron, en casi todas las Constituciones que han regido en nuestro país, a partir de la consumación de la Independencia.⁵⁴

“En la Nueva España el derecho colonial se integró con el derecho español propiamente dicho en sus formas legal y consuetudinaria, y por las costumbres indígenas principalmente”.⁵⁵

En México, los precedentes más importantes de los derechos humanos se remontan a los albores de la Independencia; en la Constitución de Apatzingán, en 1814, se reconoce la inviolabilidad del domicilio, el derecho de propiedad, la libertad de industria y comercio, la libertad de expresión y de imprenta con las limitaciones de no atacar a la moral, afectar derechos de terceros o perturbar la paz pública.⁵⁶

La Constitución de Apatzingan contiene un capítulo especial dedicado a las garantías individuales. En su artículo 24, que es el precepto que encabeza el capítulo de referencia, se hace una declaración general acerca de la relación entre los derechos del hombre, clasificados a modo de la Declaración francesa y el gobierno. De la forma como está concebido dicho artículo, podemos inferir que la Constitución de Apatzingan reputaba a los derechos del hombre o garantías individuales como elementos insuperables por el poder público, que siempre debía respetarlos en toda su integridad.

⁵⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Edición 31ª, México, Porrúa, 1999, p. 113.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 114.

⁵⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Op. Cit.*, p. 33.

El artículo 24 de la Constitución de Apatzingan, textualmente dice: “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.”⁵⁷

El Reglamento Provisional del Imperio Mexicano en 1822, reconoció los derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad legal, así como la inviolabilidad del domicilio.⁵⁸

En la primera Constitución Federal de 1824, no existió una enumeración sistemática de derechos o garantías individuales, empero se protegió la libertad de imprenta, sin embargo, las constituciones de Jalisco y Oaxaca, en 1824 y 1825 respectivamente, sí contaron con declaraciones de derechos civiles. La constitución de Oaxaca, por ejemplo establecía la obligación de Estado de proteger la libertad, la propiedad, establecía el derecho de petición y la libertad de prensa, aunque limitada por la censura religiosa.⁵⁹

La primera de las Siete Leyes Constitucionales de 1936 se refiere a derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la república y en sus preceptos se contienen diversas garantías de seguridad jurídica, tanto en relación con la libertad personal como con la propiedad... Además, en la propia Primera Ley se consagra la libertad de emisión del pensamiento, prohibiéndose la previa censura para los medios escritos de expresión.⁶⁰

“Por lo que concierne a las garantías del gobernado, las Bases Orgánicas de 1943 superaron a las Constituciones de 1824 y 1836, al contener un capítulo explícito y

⁵⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 121.

⁵⁸ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., Op. Cit., p. 33.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 132.

de manera más completa que en estos dos últimos ordenamientos, un cuadro general de los derechos de los habitantes de la República”.⁶¹

En 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en su sección quinta, denominada garantías individuales, contenía una declaración de derechos, de libertad, seguridad, propiedad e igualdad. La Constitución de 1857, contenía una serie de artículos que establecieron los derechos fundamentales, los cuales se pueden considerar como precedentes inmediatos de las garantías individuales de la Constitución vigente.⁶²

“La proclamación del Plan de Ayutla se revela como un acontecimiento iniciador de una auténtica revolución que culminó con la expedición de la Constitución Federal de 1857, rectora jurídica de los destinos patrios...”⁶³

La Constitución de 1857 fue el reflejo de las doctrinas liberalista e individualista, imperantes en la época, principalmente en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran lo primordial, que siempre debían respetarlos como elementos superestatales.⁶⁴ Derivan claramente de la Declaración de los derechos del Hombre de 1789 y se encuentran plasmadas en nuestra Constitución Federal de 1857...⁶⁵

La Constitución vigente, estableció un conjunto de derechos y garantías individuales y fue pionera en el mundo, al establecer derechos sociales de grupo. Se reconocen garantías individuales básicas: garantías de libertad, de igualdad, de seguridad jurídica, de propiedad.⁶⁶ Entre las garantías de libertad se encuentran las que para el desarrollo del presente trabajo son parte fundamental,

⁶¹ *Ibidem*, p. 134.

⁶² QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Op. Cit.*, p. 35.

⁶³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales, Op. Cit.*, p. 140.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 145.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 146.

⁶⁶ QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Op. Cit.*, p. 37.

libertad de expresión y acceso a la información pública, contenidas en el artículo 6º constitucional.

“La Constitución de 1917 ya no hace figurar a los derechos del hombre como exclusivo contenido de los fines estatales, sino que, considerando que el pueblo constituido políticamente en Estado es el único depositario del poder soberano, ha expresado en su artículo primero que las garantías individuales son instituidas o creadas por el orden jurídico constitucional”.⁶⁷

La tesis de que el hombre, como ente social, sólo es susceptible de ser preservado por el orden jurídico en la medida en que su conducta no dañe a otro, no perjudique a los intereses de la sociedad o no se oponga al mejoramiento colectivo, es uno de los primordiales aspectos teleológicos que configuran el espíritu de nuestra Ley Suprema vigente. El otro aspecto, de igual importancia que el anterior, se traduce en la tendencia a elevar constantemente el nivel de vida de la sociedad, en mejorar las condiciones de existencia de los grandes grupos humanos que la componen...⁶⁸

En este sentido, el derecho de acceso a la información, se establece como un derecho cuya finalidad consiste en que las personas accedan a información del Estado, que resulte relevante a efecto de obtener una mejor calidad de vida, ya que el hecho de contar con información, brinda la posibilidad de tomar mejores decisiones.

Una de las condiciones indispensables, para que el individuo realice sus propios fines, es precisamente la libertad, concebida no solamente como una mera potestad psicológica de elegir propósitos determinados, optando por medios

⁶⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 149.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 153.

subjetivos de ejecución, sino como una actuación externa sin limitaciones o restricciones.⁶⁹

Desde el punto de vista de la dogmática jurídica constitucional, la justificación para calificar a un derecho como fundamental encuentra en su fundamento en el reconocimiento que hace el texto constitucional de ese derecho.⁷⁰

“En términos generales puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna”.⁷¹

Para referirse a estos derechos existen diferentes denominaciones como pueden ser garantías individuales o sociales, derechos humanos o derechos fundamentales, sin embargo, en el texto de nuestra Constitución se utiliza el término garantías individuales.

Los derechos humanos no deben ser confundidos con los derechos fundamentales, ya que éstos son los que se encuentran previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales;⁷² los derechos humanos son una categoría más amplia.

En términos generales se puede decir que a partir de una norma de derecho fundamental se crea una relación jurídica compuesta por tres elementos: un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto de la relación. Luigi Ferrajoli, citado en la obra de Miguel Carbonell, sostiene que “los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres

⁶⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁰ CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México, Op. Cit.*, p. 4.

⁷¹ *Ibidem*, p. 5.

⁷² *Ibidem*, p. 9.

humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar”.⁷³

De acuerdo con Miguel Carbonell, los derechos fundamentales pueden clasificarse atendiendo al lugar en el que se ubican dentro del texto constitucional o bien dependiendo del tipo de protección que se les otorga; pueden clasificarse atendiendo al valor o al bien jurídico que protegen; también pueden clasificarse atendiendo a su estructura, es decir, justamente al tipo de relación jurídica que crean y a las posibilidades normativas que desarrollan.

“La palabra garantía, proviene del término anglosajón warrantie, que significa acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas”.⁷⁴

El concepto garantía en derecho público, ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, que la actividad del gobierno está sometida a normas que tienen como base el orden constitucional.⁷⁵

Al respecto, existen diversas teorías, acepciones o conceptos respecto al tema, los autores los refieren como derechos humanos, garantías individuales, derechos del hombre, garantías institucionales o constitucionales, etc. Sin embargo, para efecto del presente trabajo, se tomará la definición del Maestro Burgoa, en la que señala:

...aun aceptando que existan derechos naturales del ser humano, y no meras potestades naturales del hombre que al reconocerse por el orden jurídico positivo se convierten en derechos públicos subjetivos (que es nuestra

⁷³ *Ibidem*, p. 12.

⁷⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 161.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 162.

*opinión), esos derechos se asegurarían o preservarían por las garantías establecidas por la Constitución o por la ley. De ahí que no es lo mismo el elemento que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derecho humano). Además, según veremos, las garantías denominadas impropriamente individuales no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni solo protegen sus derechos, sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto tal, que se encuentre en la situación de gobernado...*⁷⁶

Ahora bien, como ya fue analizado en el desarrollo del presente trabajo, los derechos no son absolutos, por lo que en la Constitución, está contemplada la suspensión de garantías individuales, lo que consiste en un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse.⁷⁷

El artículo 29 de la Constitución menciona como causas específicas que originan el estado o situación de emergencia que provoca, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Siendo éstas las únicas excepciones para que los derechos subjetivos públicos se vean suspendidos.

En los siguientes apartados se analizarán los derechos subjetivos públicos que corresponden a la libertad de expresión, derecho de acceso a la información y protección de datos personales; contenidos en los artículos 6 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 165.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 210.

1.3.1 Libertad de expresión

La libertad de expresión se encuentra contenida en el artículo 6º constitucional, que en la parte conducente establece: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

La libre manifestación de ideas, pensamientos, opiniones, constituye un factor para el progreso cultural y social, la libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales.⁷⁸

El titular del derecho, tiene la garantía de que el Estado y sus autoridades respeten la expresión de sus ideas, pensamientos y opiniones, sin coartarla, salvo las limitaciones que en la misma ley se contengan.

“Por consiguiente, la obligación estatal y autoritaria que se deriva de dicha garantía individual, estriba en una abstención de parte del Estado, o sea un no hacer, traducido en la no intromisión en la esfera del individuo cuyo contenido es la libre expresión”.⁷⁹

Las limitaciones a la libertad de expresión, se dan cuando, se ataque a la moral, los derechos de tercero, se perturbe el orden público o se provoque algún delito; sin embargo, no existe un criterio para determinar en qué casos la libre expresión de ideas o pensamientos ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público, en consecuencia su limitación resulta subjetiva y discrecional por parte de las autoridades judiciales o administrativas, ya que en ocasiones resulta complicado acreditarlas por la persona afectada; sin embargo para efectos del presente trabajo no es posible revisar a fondo.

⁷⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Op. Cit., p. 348.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 350.

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa, tomando en consideración que de no existir estos elementos se estaría ante un gobierno autoritario y represor.

“La libertad de buscar, recibir y difundir ideas e información es un derecho de todas las personas, sin embargo, en la realidad no todos pueden ejercer este derecho de la misma forma, las desigualdades estructurales que existen en nuestro país, limitan en gran medida la posibilidad de expresión de sus ciudadanos”.⁸⁰

En este sentido debe considerarse a la libertad de expresión como una condición esencial de cualquier régimen democrático, tomando en consideración que dicha libertad contribuye a la creación de opinión pública, en este sentido se involucran también, el derecho a la información y derecho de petición.

En virtud de lo ya señalado, es necesario resaltar la importancia de defender el derecho de las personas respecto a manifestar ideas y opiniones, exigiendo al Estado la libertad de expresión, sin embargo, como toda libertad, se debe ejercer con responsabilidad y estar sujeta a límites, empero, dichas limitaciones consisten no en impedir ciertas expresiones, sino que de su emisión irresponsable se puede desprender algún tipo de responsabilidad; es decir, toda persona puede emitir las expresiones que quiera, pero asumiendo las responsabilidades que se originen, prevaleciendo en todo momento el hecho de que toda regulación debe respetar el contenido del derecho a expresarse libremente, no permitiendo la censura en ningún aspecto de la comunicación humana.

⁸⁰ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 38.

1.3.2 Derecho de acceso a la información

El derecho a la información, es un derecho subjetivo público relativamente nuevo, el cual fue considerado hasta 1948, con la Promulgación de la Declaración de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 19 por primera vez se consigna como derecho fundamental.

En México, el derecho a la información fue agregado al artículo 6° constitucional en 1977, el cual establecía que el derecho a la información sería garantizado por el Estado. Por lo que del texto se desprende que el derecho a la información es un derecho de seguridad jurídica, ya que requiere de la participación del Estado para poder realizarse.

Sin embargo, es hasta el 30 de abril de 2002, cuando para regular ese derecho, se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que entra en vigor en junio de 2002; las primeras Entidades Federativas que impulsaron la publicación de sus propias Leyes para contar con el marco legal en materia de transparencia, fueron: Jalisco (enero de 2002), incluso con anterioridad a la Ley Federal, Sinaloa (abril de 2002), Aguascalientes y Michoacán (agosto de 2002) y Querétaro (septiembre de 2002). El Distrito Federal, publicó el día 8 de mayo de 2003 en la Gaceta Oficial, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF).

Es importante resaltar que derecho a la información y transparencia son cosas distintas, aunque relacionadas; el primero consiste en un derecho individual, la segunda consiste en la obligación del Estado de hacer transparente la gestión gubernamental también denominada rendición de cuentas, garantizando a su vez el derecho de acceso a la información pública con que cuentan las personas.

Sin embargo, como se ha resaltado en este trabajo, el derecho a la información, tampoco es un derecho absoluto, y se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a

intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica que se conoce como reserva de información.⁸¹

La manifestación de las ideas se encuentra consagrada como uno de los derechos subjetivos públicos que reconoce la Constitución, oponible por todo individuo con independencia de su labor profesional, y que se encuentra relacionado con el derecho a la información, tomando en consideración que para poder transmitir información sustentada, se requiere tener acceso a ella.⁸²

Al consagrar la libertad de expresión como una garantía individual, se reconoce la necesidad del hombre de crear intelectualmente, y expresar ideas aunque se contraríen otras formas de pensamiento, tomado en consideración que es imposible coincidir completamente en ideas y pensamientos con todas las personas.

Conforme a la evolución del artículo 6º constitucional vigente se destaca que a lo largo de la historia constitucional, los legisladores se han preocupado por la existencia de una Norma Suprema que reconociera el derecho del hombre a externar sus ideas con limitaciones específicas tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, ya que el ejercicio de ese derecho no debe menoscabar la moral o los derechos de terceros, ni provocar algún delito o perturbar el orden público.⁸³

“En el contenido actual del referido artículo, se consagra la libertad de expresarse, la cual es consustancial al hombre y que impide al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar las ideas pero esa opinión tiene límites de cuya transgresión derivan consecuencias jurídicas”.⁸⁴

⁸¹ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información, conceptos básicos, Op. Cit.*, p. 160.

⁸² *Ibidem*, p. 161.

⁸³ *Ibidem*, p. 162.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 163.

El derecho a la información puede considerarse como una especie más amplia de la libertad de expresión, ya que uno de los elementos de esa libertad, es justamente allegarse de información. Por otro lado, el Estado tiene la obligación de aportar información, garantizando el efectivo ejercicio de este derecho, durante mucho tiempo, se ejerció el poder en secreto, sin que existiera la posibilidad de que las personas que no formaran parte del gobierno, tuvieran participación o acceso a la información gubernamental.

Lo anterior, trajo una segunda reforma al artículo 6° constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, esta reforma adicionó en VII fracciones los principios y bases mediante los cuales se regirán la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo cual se analizará detalladamente en los siguientes capítulos.

1.3.3 Protección de datos personales

En México, la disposición de la parte final del artículo 6° constitucional que establece el derecho a la información, es muy escueta; de hecho no hay ninguna mención a los datos personales en el texto de la Carta Magna, sin embargo, para regular dicha prerrogativa existe la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal (LPDPDF), y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), entre otras.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 3 fracción II, define a los datos personales como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable; la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, en su numeral 2 los define como La información numérica, alfabética, gráfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física, identificada o identificable. Tal y como son, de manera enunciativa y no limitativa: el origen étnico o racial,

características físicas, morales o emocionales, la vida afectiva y familiar, el domicilio y teléfono particular, correo electrónico no oficial, patrimonio ideología y opiniones políticas, creencias, convicciones religiosas y filosóficas, estado de salud, preferencia sexual, la huella digital, el ADN y el número de seguridad social, y análogos.

La LFTAIPG, cuenta con un capítulo integrado por 7 artículos en los que se regula tanto los deberes de los sujetos obligados, así como el procedimiento de acceso a las personas interesadas. Sin embargo, para el caso del Distrito Federal, el día 3 de octubre de 2008, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley denominada Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, destacando por ser pionera en la regulación específica en esta materia.

Por otro lado, el 05 de julio de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, la cual tiene por objeto regular el tratamiento legítimo controlado e informado, respecto de los datos personales en posesión de los particulares, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

Ahora bien, es importante señalar que con la publicación de la LFPDPPP, se obliga también a las personas físicas o morales a dar cumplimiento a la obligación de proteger la información de carácter personal o confidencial que por motivo de su actividad o de los servicios que prestan, tiene en sus archivos.

En la actualidad, con el grado de avance tecnológico, resulta de suma importancia para las personas tener la seguridad de que la información personal que por cualquier motivo se entrega tanto a autoridades administrativas o judiciales, como a particulares, esté debidamente protegida y no se vea vulnerada su seguridad o integridad por la falta de responsabilidad en el manejo de dicha información.

Asimismo, es importante resaltar la relevancia que tiene el hecho de poder tener acceso a la información personal y en un momento dado a solicitar la rectificación, cancelación u oposición, cuando los datos personales sean incorrectos o cuando no exista justificación para su posesión.

No obstante, aún falta mucho para tener seguridad al respecto, sin embargo, resulta sumamente importante que la LFPDPPP cuenta con sanciones económicas e incluso privativas de la libertad, para el caso de incumplimiento o violación de la norma por parte de las personas físicas o morales que tengan a su cargo el manejo las bases de datos que contienen información personal.

Por otro lado, resulta imprescindible que las personas estén informadas, y hagan uso efectivo del derecho de acceso a sus datos personales, ya que es usual que empresas privadas como bancos, aseguradoras, agencias de viajes, etc. Utilicen información personal, utilizando el domicilio, teléfono o incluso el correo personal para enviar mensajes con la finalidad de ofrecer sus productos o servicios.

Por lo anterior, es importante saber que existen normas cuyo objeto es proteger la información personal y los procedimientos que existen para que garantizar la confidencialidad de la información y la protección de los datos personales.

1.4 Recursos Administrativos

“El derecho administrativo en cuanto conjunto de normas que regula las relaciones del Estado con los particulares, puede decirse que ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado. En esos momentos el derecho administrativo se agota en un único precepto: un derecho ilimitado para administrar; no se reconocen derechos del individuo frente al soberano, el particular es un objeto del poder estatal, no un sujeto que se relaciona con él”.⁸⁵

⁸⁵ GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I*, Edición 9ª, México, Porrúa, 2004, p. 47.

Esta concepción se ha denominado estado de policía, al reconocerse al soberano un poder ilimitado en cuanto a los fines que podía perseguir y los medios que podía emplear. No puede afirmarse que no existía un derecho público, incluso ese principio del poder ilimitado y las normas que de él emanaran, constituyen un cierto ordenamiento positivo, aunque evidentemente no constituían ninguna garantía para los súbditos.⁸⁶

“La evolución del estado de policía al estado de derecho no ha sido fácil, es necesario remontarse al reconocimiento formal y universal de los derechos del hombre frente al Estado”.⁸⁷ En este sentido es importante reconocer el hecho de haber abandonado el absolutismo en el ejercicio del poder y reconocer la existencia de los derechos humanos, civiles y políticos de los habitantes frente al poder.⁸⁸

El sistema colonial, administrativo y judicial, comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI. La ley 35, título XV, ordenaba que: “De todas las cosas que los Virreyes o Gobernadores(sic) proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias”.⁸⁹

Durante la dominación española fueron estableciéndose una gran cantidad de tribunales especiales para la administración de justicia, muchos de ellos revestidos también de facultades del orden gubernativo en el ramo que estaba bajo su inspección “(...) De todas maneras la suprema jurisdicción residía en el rey, y la actuación del virrey era casi discrecional”.⁹⁰ Sin embargo, el soberano no podía en el estado de policía ser llevado ante los Tribunales como un litigante común⁹¹

⁸⁶ *Ibidem*, p. 48.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 50.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 53.

⁸⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edición 8ª, México, Porrúa, 1977, p. 539.

⁹⁰ *Idem*, p. 539.

⁹¹ GORDILLO, Agustín, *Op. Cit.*, p. 50.

Existen diversas teorías de la Responsabilidad de la Administración, la teoría clásica sostiene que la Administración es irresponsable como dicen los ingleses “el Rey no se equivoca”, otra que considera que la Administración pública es responsable de determinados actos de gestión.⁹² “En la administración irresponsable, el rey tenía privilegios especiales para obrar frente a personas y cosas, en beneficio del interés común, y si causaba daños el rey no indemnizaba, por lo cual se hizo necesaria la aparición del fisco que era el encargado de indemnizar los daños y perjuicios...”⁹³

En la teoría de la Administración pública responsable, el Estado y las personas de Derecho público tienen una personalidad jurídica y disfrutan de *ius imperii*, distinguiendo cuando la Administración obra con actos de imperio, de autoridad, en cuyo caso no es responsable, y el aspecto privado cuando obra como una persona cualquiera mediante los actos de gestión, en cuyo caso es responsable.⁹⁴

En México, en la época de la Colonia, se conocían los recursos; los cuales se interponían ante el virrey, y tenían por objeto atacar los abusos de las autoridades fiscales. Sin embargo es hasta la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas de 1929, que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas Comisiones de Calificadores; es a partir de este periodo que podemos hablar de verdaderos recursos administrativos en el derecho mexicano.⁹⁵

El recurso de nulidad que existe en Francia, y cuya terminología se utiliza ya para expresarlo, es el de exceso de poder. Este recurso se imponía solamente ante el Consejo de Estado, antes de la reforma realizada por Decreto de 30 de septiembre de 1955... El recurso por exceso de poder, es la vía de nulidad

⁹² ÁLVAREZ-GENDIA, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch, 1958, p. 516.

⁹³ *Ibidem*, p. 517.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ CISNEROS FARIAS, Germán, FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords.), *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007, p. 227.

contenciosa que confiere al Consejo de Estado y a los Tribunales administrativos el poder de anular una decisión administrativa.⁹⁶ Por su parte, la Constitución española de 1931 confundía el exceso de poder con la desviación de poder al admitir un recurso de ilegalidad contra los actos discrecionales de la Administración, constitutivos de exceso o desviación de poder.⁹⁷

Lo anterior, resulta importante en el presente trabajo, tomando en consideración que del análisis realizado se desprende que existe un exceso por parte del órgano garante en el Distrito Federal, al resolver los recursos de revisión interpuestos ante dicha instancia, dictando resoluciones que resultan en ocasiones subjetivas o faltas de lógica en cuanto a las funciones y atribuciones del propio sujeto obligado, al condenarlo a una acción que no se encuadra dentro de su actividad.

Después de una larga y compleja evolución jurídica y política, el Estado llega a una organización institucional superior, que se caracteriza por los siguientes principios, entre otros: la supremacía constitucional que tiene entre sus elevadas finalidades la defensa de las libertades fundamentales del hombre; el mantenimiento del Estado de derecho o tutela del orden constitucional; el Estado como persona jurídica; la teoría constitucional de la división de poderes; y un régimen de garantías y defensas administrativas encaminadas a mantener el principio de legalidad.⁹⁸

Asimismo, en consideración lo antes señalado es importante resaltar la relevancia de que exista un equilibrio en la Administración Pública en relación con la División de Poderes, tomando en consideración que no resulta conveniente la existencia de instituciones o autoridades que excedan la esfera de otras.

La versión inicial de la división de poderes o sistema de frenos y contrapesos se expresa hoy en día a través de la creciente transferencia de competencias o

⁹⁶ ÁLVAREZ-GENDIA, Sabino, *Op. Cit.*, pp. 555-556.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 557.

⁹⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 502.

incluso de fractura del poder, como modo de control, el objetivo no es propiciar la mayor eficacia del gobierno, sino a la inversa, frenarlo en tutela de las libertades públicas.⁹⁹

Como ha quedado señalado, la División de Poderes brinda la oportunidad de que existan instituciones especializadas en los temas, lo cual resulta propicio, sin embargo, en particular respecto al INFODF, de acuerdo con sus funciones y atribuciones cuenta con una especialización en materia de transparencia, sin embargo, para resolver los recursos de revisión tendrá que contar además con los conocimientos y elementos de convicción que correspondan a cada uno de los Sujetos obligados que se encuentren relacionados con el propio recurso.

El sistema constitucional tiene una doble finalidad: por una parte el Estado debe, frente a las inconformidades que se planteen, justificar legalmente sus actos para precisar que se ha subordinado al interés general; y por otra parte, para que los particulares dispongan de medios o defensas legales que les permitan librarse de los actos indebidos de los funcionarios o empleados, que al actuar a nombre de las entidades públicas lesionan sus derechos públicos subjetivos.¹⁰⁰

Hay numerosos problemas sociales que tienen directa relación con la forma en que funcionan los poderes públicos y en especial la administración pública, que tienen adecuado encuadramiento por medio de reformas en el derecho administrativo. Ahora se intenta conseguir una sociedad más participativa.¹⁰¹

Es de resaltar, lo señalado en el párrafo anterior, en cuanto a la importancia de la participación ciudadana, ya que una ciudadanía ajena o apática al interés público no tiene la posibilidad de colaborar para obtener beneficios comunes, aun cuando se ha comentado en el presente trabajo, que el acceso a la información es un

⁹⁹ GORDILLO, Agustín, *Op. Cit.*, p. 49.

¹⁰⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 502.

¹⁰¹ GORDILLO, Agustín, *Op. Cit.*, p. 61.

derecho subjetivo público, es decir que su ejercicio corresponde a cada uno, también es cierto que puede ser utilizado para el bienestar común.

En este sentido, al aumentar la actividad administrativa y su relación con los particulares, ha crecido el número de conflictos, los cuales habrán de resolverse por medios jurídicos, pues la Administración no puede sustraerse al Estado de derecho.¹⁰² Por ello, la propuesta del presente trabajo en cuanto a la existencia de un Recurso adicional, cuya existencia resulta necesaria.

El establecimiento y desarrollo de los recursos, como control de legalidad que la autoridad administrativa tiene, se sujetan a los lineamientos que el Derecho Administrativo ha tomado del Derecho Procesal; cuando éstos no han sido suficientes, las propias leyes y la jurisprudencia establecen la supletoriedad de las leyes procesales. En el mismo sentido se puede hablar del proceso administrativo, conocido como procedimiento contencioso-administrativo.¹⁰³

“Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marca hacia atrás, acción y efecto de recurrir). Por lo que los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o modificación de una resolución o acto administrativo”.¹⁰⁴

En opinión de Serra Rojas, recurso administrativo es un medio de impugnación y directo de defensa legal que tienen los afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica, ante la propia autoridad que lo dictó,¹⁰⁵ para revisar nuevamente con objetividad e imparcialidad el acto o resolución.

¹⁰² ÁLVAREZ-GENDIA, Sabino, *Op. Cit.*, p. 529.

¹⁰³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Edición 3ª, México, Limusa, 1991, p. 53.

¹⁰⁴ CISNEROS FARIAS, Germán, *Op. Cit.*, p. 225.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 226.

El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme.¹⁰⁶

En los argumentos antes señalados encuentra su fundamento la propuesta del Recurso de alzada, tomando en cuenta que el Sujeto obligado cuente con la posibilidad de impugnar o inconformarse con la resolución recaída al Recurso de Revisión interpuesto por el particular, y que considere afecta su esfera jurídica.

La idea del recurso administrativo, como la del recurso jurisdiccional se basa en la falibilidad humana. Es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas muy diversas, debe reconocerse que el error, y a veces la mala fe, pueden desfigurar la verdad, es posible que también errónea o maliciosamente, se haga una indebida aplicación de la ley.¹⁰⁷

Los particulares requieren garantías jurídicas en el cuadro mismo de la Administración, que rápidamente reestablezcan el derecho lesionado y esto se logra cuando la ley ordena que la autoridad administrativa, examine sus propios actos en lo que se refiere a la legalidad y a la oportunidad de los mismos.¹⁰⁸

El Estado moderno se caracteriza por la evolución encaminada a ofrecer, cada vez más y mayores garantías a los ciudadanos. Así pues, se trata de proteger el interés privado que coincide con el derecho singular del ciudadano, y para ello se pone a disposición de los particulares la facultad de obtener del Poder público una resolución bajo ciertas condiciones y con arreglo a ciertas formas.¹⁰⁹

¹⁰⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 481.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 483.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 484.

¹⁰⁹ ÁLVAREZ-GENDIA, Sabino, *Op. Cit.*, p. 531.

Como quedó señalado en párrafos anteriores, el error humano puede afectar la forma de resolver el recurso administrativo, por causas diversas, como puede ser falta de conocimiento o especialización en el tema, errores de apreciación, incluso mala fe, o tendencia en favor de los particulares, ya que como se menciona en el párrafo anterior, existe una predisposición por parte del órgano garante para proteger al particular.

En este sentido, resulta conveniente la existencia de un equilibrio jurídico entre las partes que intervienen en el recurso de revisión en cada una de sus facetas, Particulares, Sujetos obligados y Órgano garante, con la finalidad de que tengan la posibilidad de hacer valer sus argumentos o agravios respecto al contenido de la resolución dictada.

“La característica del recurso administrativo estriba en que la Administración no obra como parte frente a un tercer Poder dirimente, sino que es ella la que reflexiona sobre el acto administrativo dictado por el mismo órgano (...)” No se oye a ambas partes como en el contencioso, en que hay un demandante y un demandado. En el procedimiento administrativo, también llamado gubernativo, la Administración no comparece como parte del juicio, no es propiamente un procedimiento jurisdiccional.¹¹⁰

“En el procedimiento administrativo se realiza una función jurisdiccional, pero no cabe duda que en la substanciación de esa jurisdicción la Administración es juez y parte porque al particular se ha considerado lesionado por la Administración ante quien reclama.”¹¹¹

Sin embargo, la Administración debe procurar no lesionar los derechos subjetivos ni infringir la Ley; facilitando los medios para garantizar los derechos subjetivos.¹¹² Los sistemas jurídicos que dicen tener características de un Estado de derecho

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 533.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 534.

¹¹² *Ibidem*, p. 529.

establecen medidas o remedios que realmente son eficaces para proteger a los particulares frente a las arbitrariedades e ilegalidades de la administración pública.¹¹³

En este sentido, las leyes que establecen alguna relación entre la administración pública y los administrados, también tienen que regular algún remedio en caso de que el administrado se quiera inconformar con la decisión de la administración pública. Tradicionalmente, a este tipo de remedios se les denomina recurso.¹¹⁴

Sin embargo, en el caso particular del recurso de revisión en materia de acceso a la información los Sujetos obligados, son la parte recurrida por el particular, por lo que se considera necesario que también su derecho a manifestar agravios exista, a través del Recurso de Alzada propuesto.

“Los recursos fueron creados con la finalidad de que la administración revise muy bien el acto que va a dictar, no para hacer perder el tiempo al administrado y después no darle la razón, donde se evidencia que sí la tenía.¹¹⁵ Sin embargo, pocas veces se logra que la autoridad administrativa reconozca la violación formal o de fondo en que ha incurrido y revoque o modifique el acto administrativo que se impugnó”.¹¹⁶

Los recursos administrativos, son instrumentos de control administrativo, posterior o represivo, que se ponen en funcionamiento a instancias de los particulares, y no de oficio.¹¹⁷ Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.¹¹⁸

¹¹³ CISNEROS FARIAS, Germán, *Op. Cit.*, p. 223.

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 237.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 224.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 229.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 236.

En este sentido el control administrativo se da a través de la posibilidad de que las partes involucradas en el recurso de revisión en materia de transparencia cuenten con el medio de impugnación idóneo en contra de las resoluciones dictadas por el órgano garante.

La mayoría de recursos que contemplan las leyes administrativas, reciben diversas denominaciones; los plazos para la presentación del recurso son muy variables; algunas leyes contemplan la posibilidad de suspender el acto impugnado generalmente mediante el otorgamiento de garantía; unos se presentan ante la autoridad que dictó la resolución que se recurre, otros antes el superior jerárquico de aquélla, o bien, ante una autoridad administrativa distinta a las anteriores; en fin, la tramitación de cada tipo de recurso es diferente.¹¹⁹

“El papel de los recursos administrativos ha perdido credibilidad y protagonismo, pues se tiene la falsa idea de parte de los servidores públicos encargados de resolver, de que tienen el deber de defender a la administración pública aunque no tenga la razón ésta última”.¹²⁰

En tal virtud, la propuesta es que el órgano que dictó la resolución sea el mismo que conozca del Recurso de Alzada, se justifica tomando en consideración la propia estructura del INFODF, a través del Pleno del propio Instituto, garantizando así que la resolución a la impugnación en el Recurso de Revisión, se realice a través del órgano colegiado.

“En esta época en que tanto se predica la transparencia, el acceso a la información pública, el respeto a los derechos humanos, se deben dar muestras de ellos en materia de recursos administrativos por parte de la administración pública, resolviendo de manera justa los conflictos entre la administración pública y los administrados”.¹²¹

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 238.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 241.

¹²¹ *Idem*.

En este sentido es importante reconocer la posibilidad que debe tener la administración pública, a defender su postura ante otra autoridad, como lo es el órgano garante del acceso a la información pública, mediante la cual atiende o emite respuesta a los solicitantes que ejercitan ese derecho.

CAPITULO II

RECURSO DE ALZADA, TRANSPARENCIA, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y SUS CONCEPTOS

2.1 Recurso de Alzada

En este capítulo se hará referencia a lo relacionado con el recurso administrativo, cuya instauración permite que los errores y excesos de la administración pública, en perjuicio de los particulares, sean corregidos por ella misma, sin la intervención de otros órganos del poder público, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol.¹²²

El recurso administrativo de forma genérica es una actividad de control administrativo, correctiva, que se promueve de parte interesada contra un acto de la administración, con el objeto de mantener la juridicidad, concurriendo al mismo tiempo a garantizar los derechos e intereses de los administrados.¹²³

El Recurso de Alzada en lo particular se da frente a los actos que no agotan la vía administrativa y ha de ser resuelto por el superior jerárquico del órgano que dictó el acto.¹²⁴ Es importante resaltar este elemento, tomando en consideración que es necesario recurrir al mismo órgano para que revise su resolución, sin que sea necesario que intervenga una autoridad diversa.

La Administración Pública cuenta con poder de revisión, que consiste en la facultad que tienen los superiores jerárquicos para revisar el trabajo de los inferiores, subalternos o subordinados; este poder se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas que permiten revisar el acto con la finalidad de establecer que se encuentra apegado a derecho, o en su caso

¹²² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2006, p. 648.

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 485.

encontrar fallas o errores, esto tiene como consecuencia la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

En el poder de revisión se actúa de oficio, es parte de las facultades de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del subordinado; el poder de revisión no es un medio de impugnación de los actos de autoridad que lesionen a los particulares, es más bien, un instrumento de sana y eficaz administración. No debe confundirse este concepto con el recurso de revisión, que sí es un medio de impugnación a favor del administrado.¹²⁵

El diccionario de Derecho de Rafael de Pina, señala a la Alzada como Apelación y a ésta última la define como: *Medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un juez superior, competente para darle la solución que estime arreglada a derecho, tomando en cuenta los agravios formulados al efecto por la recurrente. Mediante este recurso, la parte vencida obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión debatida por un órgano jurisdiccional distinto, que en la organización judicial moderna es jerárquicamente superior al que dictó la resolución recurrida (tribunal de segunda instancia).*¹²⁶

La Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito federal, contempla el Recurso de Apelación en su artículo 138, que establece que el recurso de apelación tiene por objeto que la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Ordinarias y Auxiliares, del texto del artículo antes señalado, se desprende justamente la comparación que de manera doctrinaria se hace en el Diccionario de Pina Vara, en el que se equipara la Alzada con la Apelación.

¹²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edición 15ª, México, Porrúa, 2000, pp. 280-281.

¹²⁶ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Edición 25ª México, Porrúa, 1991, pp. 77 y 88.

El Diccionario Jurídico Espasa, define Recurso de Alzada (D.A.) Recurso administrativo ordinario, preceptivo y vertical que se interpone ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto que es objeto de impugnación... La finalidad de interponer un recurso de alzada es, además de intentar lograr la revisión por motivos de legalidad del acto que se impugna, la de poner fin a la vía administrativa, para poder acudir en su caso, a la vía contencioso administrativa. El recurso se puede presentar ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado o ante su superior jerárquico, que será el competente para resolverlo.¹²⁷

En este sentido en la doctrina se utilizan nombres diferentes para referirse a los diversos recursos que existen Nava Negrete citado en la obra de Gonzalo Armienta, al referirse a los diversos nombres que diferentes autores han dado a los recursos administrativos, nos dice que “al de reconsideración se le llama también recurso de reposición (Carlos H. Pareja. J. Villar Romero y Legislación Española), de oposición (A. Carrillo Flores y Legislación Italiana), revocación (G. Fraga), recurso de Alzada (Villar Romero y Legislación Española), jerárquico propio (legislación Italiana), recurso de nulidad, de segunda instancia, amén de otros títulos”.¹²⁸

*El recurso administrativo que se interpone ante el mismo órgano administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación, es el que doctrinalmente ha sido más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada, sin embargo su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha de la administración pública.*¹²⁹

¹²⁷ Diccionario Jurídico Espasa, Edición 9ª, Madrid, Espasa Siglo XXI, 2003, p. 1226.

¹²⁸ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Edición 5ª, México, Porrúa, 2001, p. 72.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 73.

Es necesario destacar la relevancia del Recurso de Alzada, tomando en consideración que el objetivo principal para el desarrollo del presente trabajo es implementar este recurso en materia de acceso a la información con la finalidad de que las resoluciones emitidas por el Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal, sean revisadas en segunda instancia a petición de la parte agraviada, proponiendo para conocer del referido recurso al Pleno del mismo órgano que dictó el acto.

2.2 Transparencia y derecho de acceso a la información

En primer término es necesario distinguir entre transparencia y derecho a la información, en virtud de que en ocasiones se utilizan como sinónimos, sin embargo la transparencia es una obligación a cargo del Estado, mediante la cual debe mantener informada de manera oficiosa a la población sobre las decisiones que toma en ejercicio de sus funciones, así como el uso y destino de los recursos públicos en un ejercicio pleno de rendición de cuentas, garantizando con ello en consecuencia el efectivo acceso de las personas a la información pública. Derecho a la información, por su parte es un derecho público subjetivo a favor de las personas que deciden buscar, solicitar o requerir información, y cuando dicha información se solicita al Estado, se le conoce como derecho de acceso a la información pública.

La transparencia no es fácil, no es una *condición natural* de las organizaciones gubernamentales; la transparencia debe elaborarse, construirse, con una visión de largo plazo asumiendo al mismo tiempo objetivos legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.¹³⁰

Como fue señalado en el capítulo anterior, las administraciones públicas a través de la historia han sido reservadas y opacas, protegiendo y ocultando la

¹³⁰ Cuadernos de Transparencia, VERGARA, Rodolfo, *La Transparencia como problema*, Edición 3ª, México, IFAI, 2007, p. 6.

información en su poder, en virtud de que se consideraba a la población como disminuida o incapaz de entender las decisiones públicas, lo que servía además para desviar recursos, utilizarlos de manera discrecional o para la obtención de beneficios particulares, existiendo una notoria corrupción del Estado y sus servidores públicos.

En la actualidad, se considera que la transparencia gubernamental vuelve más eficaz a las instituciones porque ayuda a que las dependencias de gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados. Si los funcionarios se saben expuestos a una solicitud de información pública, su margen de maniobra extralegal, se reduce.¹³¹

Al hablar de gobierno transparente, se trata de que las organizaciones del gobierno hagan del dominio público la información mediante la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

Para tal efecto, es necesario que las prácticas de transparencia se vean reflejadas en los procedimientos de las organizaciones públicas, así como en el conjunto de valores que influyen cotidianamente en el comportamiento de los servidores públicos de todos los niveles, porque como ha sido señalado es muy importante que los funcionarios tengan claro qué es la transparencia y que su objetivo final trae un beneficio a todas las personas.

La organización pública tiene como objetivo la administración adecuada de los recursos públicos con el fin de solucionar los problemas de la sociedad, para tal efecto la burocracia se guía por la obediencia a un conjunto específico de reglas que determinan las decisiones y garantizan un uso adecuado de los recursos y la rendición de cuentas. El funcionario público debe garantizar el uso eficiente y

¹³¹ *Idem*, p. 6.

eficaz de los recursos y además ser capaz de mostrar que su comportamiento siguió en todo momento las reglas establecidas.¹³²

La transparencia es el compromiso gubernamental por dar a conocer a quien lo solicite la información existente sobre un asunto público; en este sentido transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición de la población en general, con excepción de aquella clasificada como reservada o confidencial.

Si bien es cierto que la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, no se debe dejar de lado que algunas de ellas necesitan de mucha discreción para funcionar de una manera adecuada, sin violentar otros derechos subjetivos públicos, lo que para ciertas dependencias se traduce en una buena política pública, para otras puede resultar en lesión a derechos de terceros al ventilar información confidencial o en ocasiones información de acceso restringido.

Por lo anterior, en todo momento, se debe valorar la pertinencia de dar o no a conocer cierta información que reúne las características antes mencionadas, y vigilar que exista un equilibrio entre derechos y obligaciones; considerando el interés superior del Estado en beneficio de la propia población.

Para algunos la transparencia representa un alto costo en recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la Dependencia, así como la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado engorroso a los funcionarios preocupados por problemas apremiantes; sin embargo a la larga la transparencia ayuda a que las dependencias no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses privados.¹³³

¹³² *Ibidem*, pp. 15-16.

¹³³ *Ibidem*, p. 23.

En consecuencia, se considera indispensable incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura organizacional, lo que se traduce en que los individuos observen comportamientos transparentes, no por tratarse de un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento ético.

La transparencia ha cobrado importancia recientemente porque las reformas administrativas en diversos países la han llevado a convertirse en un mecanismo de control sobre políticos y funcionarios de todos los niveles, es por esto que en los últimos años, diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial han comenzado a presionar a los gobiernos nacionales por hacer transparente su información y explicar sus decisiones.¹³⁴

Por otro lado, es importante resaltar que la transparencia también representa un elemento para la coordinación entre dependencias gubernamentales, tomando en consideración que en muchas ocasiones los funcionarios se vuelven renuentes a participar con otras dependencias, sin embargo, la forma más simple de coordinación gubernamental es la circulación de información entre dependencias de los distintos niveles de gobierno.

Las políticas de transparencia ayudan a superar la tradición de usar la información como arma política: ya que la información está disponible tanto para el público como para los políticos y funcionarios de otras dependencias y niveles de gobierno.¹³⁵

Ahora bien, es necesario distinguir el vínculo que existe entre transparencia y derecho de acceso a la información, ya que la evolución de la sociedad y su interés en los asuntos públicos ha obligado al gobierno a informar de manera oficiosa sobre las decisiones y procesos cotidianos de la administración pública, como la adquisición de recursos materiales, contratación de personal, ingresos y

¹³⁴ *Ibidem*, p. 28.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 33.

egresos, salarios percibidos por los servidores públicos, ejercicio del presupuesto, cumplimiento de metas y desarrollo de programas sociales en su caso.

El ejercicio del derecho de acceso a la información ha permitido a ciertos sectores de la sociedad organizarse para expresar sus demandas y gestionar soluciones, exigiendo a sus gobiernos mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Esta colaboración entre sociedad y gobierno trae muy buenos resultados, siempre y cuando la primera cuente con información sobre los asuntos públicos.

2.2.1 Sujetos

La transparencia y el derecho de acceso a la información, requieren una ciudadanía activa y participativa, sin embargo, como se ha manifestado en párrafos anteriores, es indispensable además la participación del Estado, incorporando la transparencia como un valor a la cultura de los funcionarios de la Administración Pública, en la que se vea reflejada su actuación como actividad pública y no como una actividad con fines y objetivos personales, políticos o particulares.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), establece que en sus relaciones con los particulares, los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que ejerzan gasto público, atenderán a los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, información, celeridad, veracidad, transparencia y máxima publicidad de sus actos.

En este sentido, se consideran como sujetos involucrados en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a: los Particulares, que son todas las personas; el Ente público o Sujeto obligado, esto es, todos los organismos del Estado que cuenten con un presupuesto público o ejerzan gasto público; y el Órgano garante, que es el organismo público encargado de dirigir, vigilar y garantizar el cumplimiento de los entes públicos o sujetos obligados, respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y que para el desarrollo

del presente trabajo se refiere al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Para tal efecto, el Estado ejerce las actividades administrativas actuando por medio de órganos y otras personas jurídicas que crea para auxiliarse en sus menesteres, las cuales integran el universo de sujetos de derecho administrativo; más como son entes abstractos, no tienen inteligencia, ni voluntad, ni acción, ni pueden por sí mismos conocer, querer o actuar, se requiere la inteligencia, voluntad y acción de personas físicas, que son los servidores públicos.¹³⁶

Tal consideración resulta importante, tomando en consideración que cuando menos dos de las parte integrantes forman parte de la administración pública, esto es, Sujetos obligados y Órgano garante, quienes actúan representados por servidores públicos, tal como se señala en el párrafo anterior.

2.2.1.1 Particulares

La LTAIPDF en el artículo 1º señala que las disposiciones que contiene, son de orden público y de observancia general en el Distrito Federal, esto significa que no están destinadas a un grupo en particular, y que todas las personas pueden, en caso de ser su interés ejercer los derechos contenidos en la misma.

Asimismo, en el artículo 2º se definen los conceptos: Persona, todo ser humano sin importar condición o entidad jurídica, salvo lo dispuesto en la misma Ley; y Solicitante, toda persona que pide a los entes públicos información, acceso, cancelación, rectificación u oposición de datos personales.

Por otro lado, el artículo 8º de la ley de la materia, establece que no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento

¹³⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Op. Cit.*, p. 233.

de información pública, con excepción de cuando se trata de acceso, rectificación, oposición o cancelación de datos personales.

*La persona física es el sujeto del derecho a quien se pueden imputar derechos y obligaciones y en la que se advierten tres facultades esenciales: la de conocer, la de querer y la de poder, acordes con sus atributos de inteligencia, voluntad y capacidad. La persona física actúa como sujeto activo del derecho administrativo siempre que se relaciona con la Administración pública a través de un negocio jurídico bilateral, en cuyo caso requiere contar con la capacidad de ejercicio, la cual llega con la mayoría de edad o con la emancipación.*¹³⁷

Sin embargo, para efectos de la ley de transparencia, se establece que tienen derecho a solicitar información todas las personas, sin importar condición o entidad jurídica, y sin que sea necesario identificarse o acreditar interés legítimo, por lo que cualquiera, con independencia de su capacidad de ejercicio, puede ejercitar el derecho de acceso a la información pública.

El artículo 47 fracción II de la LTAIPDF establece que la solicitud deberá contener entre otros requisitos, el perfil del solicitante, sin identificarlo, y únicamente para fines estadísticos, sin embargo es opcional para el solicitante proporcionar la información personal y en ningún momento será requisito para la procedencia de la solicitud.

La excepción a la regla se da cuando se trata de solicitudes de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales, para tal efecto la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal (LPDPDF), define al Interesado, como la Persona física titular de los datos personales que sean objeto del tratamiento.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 261.

Para el ejercicio de este derecho la LPDPDF en su artículo 32 establece que sólo el interesado o su representante legal, previa acreditación de su identidad, podrán solicitar el acceso, rectificación, cancelación o hacer efectivo su derecho de oposición, respecto de los datos personales que le conciernan y que obren en un sistema de datos personales en posesión del ente público.

La personalidad del representante legal a que hace referencia el artículo antes señalado se debe realizar en términos de lo señalado por el artículo 41 de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal, que señala: La representación de las personas morales ante la Administración Pública del Distrito Federal, deberá acreditarse mediante instrumento público. En el caso de las personas físicas, dicha representación podrá acreditarse también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante fedatario público, o bien, por declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente.

En este sentido, y tomando en consideración que para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información no es requisito indispensable acreditar personalidad, identificarse o justificar el interés jurídico, cualquiera puede solicitar la información que considere necesaria para sus intereses.

2.2.1.2 Ente Público

El diccionario de la Real Academia Española, define *Ente*, 1.m. *Fil. Lo que es, existe o puede existir*; de razón 1. *m Fil.* Ente que no tiene ser real y verdadero y solo existe en el entendimiento; local 1. m. Cada una de las organizaciones que integran la Administración local.¹³⁸ Y el concepto de Público, lo define como, perteneciente o relativo a todo el pueblo/ común del pueblo ciudad.¹³⁹

¹³⁸ Diccionario de la Real Academia Española, [en línea], disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=ente>.

¹³⁹ *Ibidem*, disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=p%C3%BAblico>.

En derecho administrativo es más común utilizar organismo público, el Diccionario Jurídico Espasa, al respecto señala: “(...)el legislador trató de reconducir las personificaciones jurídico-públicas a una categoría genérica, la de los organismos públicos, que agrupa en ella todas las Entidades de derecho público dependientes o vinculadas a la Administración general del Estado”.¹⁴⁰

La LTAIPDF, no define propiamente el concepto, únicamente en el artículo 4, fracción V, se limita en listar como ente obligado a:

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; los órganos autónomos por ley; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las dependencias; los órganos desconcentrados; los órganos político administrativos; los fideicomisos y fondos públicos y demás entidades de la administración pública; los partidos políticos; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público.

De acuerdo con los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, emitidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se considera ente público a toda dependencia o entidad gubernamental, plenamente identificable, que ha sido creado por mandato Constitucional, Ley o Decreto.¹⁴¹

¹⁴⁰ Diccionario Jurídico Espasa, *Op. Cit.*, p. 1068.

¹⁴¹ Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diciembre 2007, p. 4.

Asimismo, el documento antes mencionado señala que, el ente público es aquel que tiene las atribuciones para asumir derechos, y contraer obligaciones derivadas de las facultades que le confieren los marcos jurídicos y técnicos que le apliquen; es decir, que maneje, utilice, recaude, ejecute o administre recursos públicos.¹⁴²

La Administración Pública del Distrito Federal se divide en central, desconcentrada y paraestatal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPDF), en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con Órganos Político Administrativos Desconcentrados conocidos como Delegaciones Políticas, que cuentan con autonomía funcional en acciones de gobierno.

Estableciendo además que la Administración Centralizada del Distrito Federal cuenta además, con órganos administrativos desconcentrados, los que se encuentran jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien a la dependencia que éste determine.

Asimismo, señala que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

En ese sentido, a todos los organismos que integran la Administración Pública del Distrito Federal se les considera como obligados al cumplimiento de la Ley de Transparencia, sin embargo, el artículo 4 fracción V de la LTAIPDF con la finalidad

¹⁴² *Ibidem*, p. 5.

de no dejar fuera a otros organismos adicionales: aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público.

En tal virtud, se considera que Ente Público es un concepto que resulta poco preciso y se queda corto al enumerar a los obligados al cumplimiento de la LTAIPDF, por lo que se sugiere utilizar Sujeto Obligado, como se utiliza en la Ley Federal y en la mayoría de las Leyes Estatales.

“Las entidades públicas obligadas a entregar y difundir información son todas aquellas que la tiene en su poder, ya sea porque la han producido u obtenido, o porque se encuentra bajo su control”.¹⁴³ Lo anterior, tomando en consideración que los sujetos obligados necesariamente deben contar con la información que en cumplimiento a sus atribuciones generan, sin embargo, también es cierto que en pueden contar con información que aun cuando no generen de forma directa obra en su poder por transmisión de otro sujeto obligado.

En el caso de las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, algunas legislaciones como la peruana, señalan que éstas sólo están obligadas a facilitar la información referida a la prestación de los mismos, a sus respectivos organismos supervisores, a efecto de que éstos puedan cumplir con la obligación de difundir y entregar información.¹⁴⁴

En este sentido es importante puntualizar que en materia federal, se publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (LFPDPPP), que tiene por objeto la protección de los datos personales que por

¹⁴³ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 177.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 178.

cualquier razón poseen los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, controlado e informado, a efecto de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas.

Esta ley se considera un gran avance en materia de protección de datos personales, tomando en consideración que además de los que obran en poder del Estado, existen muchos otros que se encuentran dispersos en diferentes instituciones privadas, como son los Bancos, Aseguradoras, Tiendas comerciales, y un sin fin de prestadores de servicios a los que se les proporciona información personal y que al no existir una regulación al respecto, esta información se vuelve comercial verificándose un intercambio de los mismos en perjuicio de la seguridad de las personas, volviendo vulnerable la información.

2.2.1.3 Órgano Garante

En primer lugar, es necesario definir el concepto, el Diccionario de la Real Academia Española señala: garante. (Del fr. *garant*, y este quizá del franco **werênd*; cf. a. al. ant. *wërênt*, al. *gewähren*, otorgar). **1.** adj. Que da garantía.¹⁴⁵

En este sentido el órgano garante es el que da garantía respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; es el organismo público encargado de dirigir, vigilar y garantizar el cumplimiento de los entes públicos o sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia, con naturaleza diversa en cada una de las Entidades Federativas.

Con la finalidad de vigilar el cumplimiento del derecho de acceso a la información el 24 de diciembre del año 2002, se publicó el Decreto Presidencial mediante el cual se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como organismo con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión, encargado de conocer y resolver sobre las solicitudes de información en poder del gobierno

¹⁴⁵ Diccionario de la Real Academia Española, [en línea], disponible en <http://buscon.rae.es/drae/>.

federal. El IFAI, se integra por cinco Comisionados, quienes son nombrados por el Ejecutivo Federal, quienes durarán 7 años en su encargo, sin posibilidad de reelección.

Como se mencionó en párrafos anteriores, el derecho de acceso a la información en nuestro país es relativamente nuevo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, fue aprobada el 30 de abril de 2002, y entró en vigor el junio de ese mismo año; las primeras Entidades Federativas que impulsaron la publicación de sus propias leyes en esta materia fueron Jalisco (enero de 2002), incluso con anterioridad a la Ley Federal, Sinaloa (abril de 2002), Aguascalientes y Michoacán (agosto de 2002) y Querétaro (septiembre de 2002). El Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial, el día 8 de mayo de 2003 su primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para caso del Distrito Federal, en 2003 se creó inicialmente como garante al Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI), cuya naturaleza consistía en ser un organismo autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y decisión, integrado por representantes de la Sociedad Civil y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos.

Como consecuencia de las reformas, adiciones y derogaciones de que ha sido objeto la LTAIPDF, con la reforma del 28 de octubre de 2005, desapareció el CONSI, dando lugar al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), siendo el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la LTAIPDF.

El INFODF, de conformidad con el artículo 63 de la LTAIPDF, es un organismo autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, encargado de dirigir y vigilar el

cumplimiento de la Ley, así como de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.

El INFODF se integra por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados Ciudadanos, representantes de la sociedad civil, mismos que serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del pleno de la Asamblea Legislativa, de conformidad con las bases establecidas en los artículos 66 y 67 de la LTAIPDF; y durarán en su encargo un periodo de 6 años sin posibilidad de reelección.

El Pleno del Instituto sesionará al menos semanalmente y dentro de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la ley de la materia corresponde entre otras: investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos y resoluciones dictados por los entes públicos con relación a las solicitudes de acceso a la información, protegiéndose los derechos de acceso a la información pública y acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales.

El artículo 6 del Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (RIIAIPDPDF), establece que:

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto contará con la siguiente estructura:

I. Pleno;

II. Comisionado Presidente;

III. Comisionados Ciudadanos;

IV. Secretaría Técnica;

V. Secretaría Ejecutiva;

VI. Contraloría;

VII. Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo, Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia, Dirección de Evaluación y Estudios, Dirección de

Vinculación con la Sociedad, Dirección de Datos Personales, Dirección de Tecnologías de Información y Dirección de Administración y Finanzas;

VIII. Coordinación de Información y Coordinación de Difusión; y

IX. Las demás unidades administrativas, así como el personal que autorice el Pleno, a propuesta del Presidente.

Para el desarrollo del presente trabajo se revisarán las atribuciones del Pleno, del Comisionado Presidente, de los Comisionados Ciudadanos, del Secretario Técnico y de la Dirección Jurídica, las cuales se encuentran establecidas en el Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en los artículos 12, 13, 14, 16 y 21 respectivamente; sin embargo, es pertinente aclarar que únicamente serán analizadas las atribuciones que tienen relación con el Recurso de Revisión.

Artículo 12.

Son atribuciones del Pleno, entre otras: determinar la forma y términos en que serán ejercidas las atribuciones que al Instituto le otorga la Ley de Transparencia, la Ley de Datos Personales, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que le resulten aplicables; aprobar las estrategias generales para el cumplimiento de las atribuciones que la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales confieren al Instituto, los programas de trabajo anuales de sus unidades administrativas y un sistema de rendición de cuentas y de evaluación sobre el cumplimiento de metas; dictar políticas, lineamientos, acuerdos, y demás normatividad necesaria para ejercer las atribuciones previstas en la Ley de Transparencia, la Ley de Datos Personales, en el presente ordenamiento y demás normatividad aplicable; aprobar la estructura orgánica y funcional del Instituto, así como su catálogo de puestos y tabulador de sueldos; aprobar el manual de operación y demás normatividad que proponga el Comité de Transparencia; resolver los recursos de revisión y revocación previstos en la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales.

Esta última atribución es en la que se fundamenta el desarrollo del presente trabajo, toda vez que el recurso de Alzada que se propone consiste en impugnar la resolución dictada en el recurso de revisión y en consecuencia quien resultaría competente para resolver sería el Pleno, por lo que la propuesta consistirá además en proponer que la facultad para resolver la primera instancia, correspondería a la Dirección Jurídica.

Por otro lado, el artículo 13 del RIIAIPDPDF, señala como atribuciones del Presidente, entre otras: convocar y presidir las sesiones del Pleno; someter a la aprobación del Pleno, a propuesta propia o de cualquier otro Comisionado Ciudadano, las normas, lineamientos y demás documentos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto; aprobar los procedimientos administrativos y políticas de operación internas del Instituto, previo conocimiento de los mismos por parte de los Comisionados Ciudadanos; dirigir y supervisar, auxiliado por el Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo, el trabajo y funcionamiento de las unidades administrativas del Instituto.

Asimismo, las atribuciones de los Comisionados Ciudadanos, se encuentran señaladas en el artículo 14 del RIIAIPDPDF, entre la que se encuentra: velar por el cumplimiento de los fines y objetivos a que se refieren los artículos 1 y 9 de la Ley de Transparencia, así como del cumplimiento de la Ley de Datos Personales; participar en las sesiones del Pleno con voz y voto; conocer, debatir y votar los asuntos que sean sometidos para su aprobación en el Pleno, así como suscribir los acuerdos, resoluciones, actas y demás actos emitidos por el mismo.

Para el caso de la Secretaría Técnica, sus atribuciones se encuentran contenidas en el artículo 16 del RIIAIPDPDF, entre las que se desprende: participar con derecho a voz en las sesiones del Pleno, auxiliando al Presidente en la conducción de las mismas; elaborar las actas del Pleno y llevar el registro y control de la documentación del mismo; incorporar las modificaciones aprobadas a los documentos sometidos a consideración del Pleno, con el apoyo de las áreas

correspondientes; notificar los acuerdos, las resoluciones y las recomendaciones emitidos por el Pleno; vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia, la Ley de Datos Personales, el Reglamento del Instituto y demás disposiciones aplicables.

Dentro del análisis más importante se encuentra a la Dirección Jurídica y de Desarrollo Normativo, cuyas funciones están señaladas en el artículo 21 del propio RIIAIPDPDF, y las más importantes a considerar para el desarrollo del presente trabajo son:

... substanciar los recursos de revisión, de revocación y de recusación en los términos previstos en la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales, el presente Reglamento y demás normatividad aplicable, así como elaborar los proyectos de resolución que correspondan; resolver los recursos de revisión que se interpongan con base en la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales, cuando los mismos sean desechados por no encuadrar en las hipótesis de los artículos 53 segundo párrafo y 77 de la Ley de Transparencia o 38 de la Ley de Datos Personales; por actualizarse una causal de improcedencia de las señaladas en el artículo 83 de la Ley de Transparencia; los que se tengan por no interpuestos al no cubrir los requisitos establecidos en el artículo 78 de la Ley de Transparencia, y por sobreseimiento del recurso de revisión, ante el desistimiento expreso del recurrente de conformidad con la fracción I del artículo 84 de la Ley de Transparencia; dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Pleno, derivadas de la interposición de recursos de revisión...; notificar los acuerdos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones; dar vista a los órganos de control de los Entes Públicos en caso de incumplimiento a las resoluciones ordenadas por el Pleno, derivadas de la interposición de recursos de revisión y presentación de denuncias por infracciones a la Ley de Transparencia; coadyuvar en la revisión jurídica de las normas internas y demás ordenamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto; fungir como conciliador entre los particulares y los Entes Públicos con el objeto de procurar la

conciliación de intereses cuando estos entren en conflicto con motivo de la aplicación de la Ley de Datos Personales.

En este sentido, y tomando en consideración que la Dirección Jurídica ya cuenta con las atribuciones correspondientes para substanciar el recurso de revisión y resolverlo de forma directa en los casos de desechamiento, así como dar seguimiento al cumplimiento y en su caso fungir como conciliador entre particulares y Entes, como se desprende de las fracciones III y V del artículo 21 del Reglamento Interior del INFODF, únicamente habría que adicionar la facultad para resolver en definitiva el recurso de revisión, y así estar en posibilidad de que el conocimiento y resolución del Recurso de Alzada corresponda al Pleno del Instituto.

2.3 Información

Las disposiciones vigentes en materia de información tienen una extrema variedad en su objeto, contenido, origen, inspiración, funciones y naturaleza; se encuentran en instrumentos de naturaleza constitucional, administrativa, civil, penal, comercial, laboral, electoral e internacional.¹⁴⁶

Como se ha mencionado anteriormente, el campo de derecho de la información comprende tres facultades interrelacionadas: buscar o investigar, recibir y difundir informaciones, ideas u opiniones, de manera oral o escrita, en forma impresa, artística o por cualquier otro procedimiento. En este sentido, tal derecho incluye las libertades de expresión e imprenta, sin embargo es más amplio, ya que no solo incluye la búsqueda y difusión, sino también la recepción de información.

En este sentido es importante reconocer que la regulación de la información no es una tarea fácil, y que la evolución en la tecnología de la información, la informática, las telecomunicaciones, está produciendo cambios radicales y

¹⁴⁶ CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en Homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000, p. 173.

sumamente drásticos en el mundo, de una manera sumamente acelerada en comparación con la proyección de la legislación correspondiente.

Todos los sectores de la actividad humana, el saber, la cultura, la seguridad, la economía, la identidad, el poder, la democracia, y desde luego, el derecho, se encuentran afectados por esta situación que ofrece al mismo tiempo enormes potenciales, a saber, acceso generalizado a la información, descentralización, transparencia, incremento del escrutinio público, etc.¹⁴⁷

En este sentido existen grandes retos, tomando en consideración que con el avance en la tecnología, la información se vuelve más accesible y al mismo tiempo más vulnerable, y las reglas se ven superadas por la realidad y el avance tecnológico, por lo que se requiere la existencia de normativa de vanguardia, que sea eficaz para resolver la problemática en torno a la informática; es decir adaptar los marcos jurídicos y sobre todo, preservar los valores políticos y sociales fundamentales.

La reglamentación de la información no debe significar controlarla o dirigirla, el establecimiento de un marco jurídico debe implicar ampliar el régimen de garantías de libertad y de independencia, estableciendo condiciones que propicien la pluralidad, la transparencia y el acceso a la información.

Es necesario también, retomar lo relacionado con las restricciones a la libertad de expresión y al derecho a la información, siempre y cuando dichas restricciones se encuentren debidamente justificadas, ya sea en virtud al respeto a los derechos o la buena reputación de las personas, la protección de la seguridad nacional, la protección del orden público, protección de la salud pública, protección de la moral pública.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 175.

2.3.1 Información Pública

La información a la cual se tiene derecho a acceder es toda aquella que se encuentra en poder de las instituciones estatales, independientemente del formato en que se guarde (papel, soporte digital, etc.), la entidad que la elaboró, obtuvo o posee, y la fecha de elaboración.¹⁴⁸

La LTAIPDF, define el concepto de Información Pública como: todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, químico, físico o biológico que se encuentre en poder de los entes públicos y que no haya sido previamente clasificada como de acceso restringido.

La legislación peruana sobre acceso a la información señala que las entidades de la administración pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos, escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo, se considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa.¹⁴⁹

En virtud de lo señalado, debe considerarse como la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los Entes Públicos, cualquier sujeto de derecho público o privado que posea información de interés general.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 4 fracción IV de la LTAIPDF, la información pública se encuentra consignada en diferentes documentos, que son expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia,

¹⁴⁸ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 176.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 177.

acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro en posesión de los Entes Públicos y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, entre otros escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

Es importante señalar, que si bien es cierto el Ente público se encuentra obligado a entregar la información pública que posea y que sea de interés del particular, también es cierto que no se encuentra obligado a procesar la información a gusto del solicitante, ni mucho menos a la creación o elaboración de información que por cualquier motivo no se encuentre documentada. Por lo que, en esta propuesta se considera también la buena fe de la institución y los servidores públicos a cargo, quienes deberán en su momento realizar la justificación correspondiente de la inexistencia de la información.

2.3.2 Información de Acceso Restringido

El acceso a la información pública tiene también algunas limitaciones, no toda la información que se encuentre en poder de los entes públicos puede o debe ser difundida o entregada, por ejemplo en el caso de información relacionada con la seguridad nacional o la intimidad de las personas, sin embargo la determinación de cuáles son las excepciones no es discrecional, debe estar establecida en una ley y existir lineamiento mínimos al respecto.

En este sentido, la LTAIPDF en el citado artículo 4, fracciones VII, VIII y X, define a la Información de Acceso Restringido como: todo tipo de información en posesión de entes públicos, bajo las figuras de reservada o confidencial. La información reservada es: la información pública que se encuentre temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en esta Ley; información confidencial es la que contiene datos personales relativos a las características físicas, morales o emocionales, origen étnico o racial, domicilio, vida familiar, privada, íntima y

afectiva, número telefónico privado, correo electrónico, ideología, preferencias sexuales y toda aquella información que se encuentra en posesión de los entes públicos, susceptible de ser tutelada por el derecho fundamental a la privacidad, intimidad, honor y dignidad.

Las excepciones para la entrega de información por estar clasificada como reservada, deben estar plenamente justificadas, “destinadas a proteger un objetivo legítimo y ser necesarias para una sociedad democrática”¹⁵⁰, para tal efecto el artículo 42 de la LTAIPDF, establece el procedimiento de clasificación de información reservada debiendo indicar la fuente de la información, que la misma encuadra legítimamente en alguna de las hipótesis de excepción previstas en el artículo 37 de la LTAIPDF, que su divulgación lesiona el interés que protege, que el daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés público de conocerla y estar fundada y motivada, además de precisar las partes de los documentos que se reservan, el plazo de reserva y la designación de la autoridad responsable de su conservación, guarda y custodia.

Sin embargo, aun tratándose de información reservada, si ésta es requerida por alguna autoridad judicial para resolver alguna controversia, se entregará la información únicamente con el objeto de revisar si es relevante para emitir la resolución, por lo que la autoridad a quien se entregue deberá garantizar su protección y no permitirá que se difunda.

Los motivos de reserva de información se encuentran establecidos en el artículo 37 de la ley de transparencia, y entre otros se encuentran: cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad pública nacional o del Distrito Federal; cuando su divulgación ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones reservadas; cuando su divulgación impida las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la

¹⁵⁰ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 185.

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

En este caso, solamente se puede reservar la información que encuadre en los supuestos antes señalado, y en ningún momento se deberán utilizar para limitar el acceso a información de forma discrecional por los servidores públicos o para

proteger intereses particulares, por lo que la llamada prueba de daño, debe justificar plenamente la restricción en el acceso a la información.

2.3.3 Transparencia y Máxima publicidad

La denominada cultura del secreto es el principal problema que enfrenta el derecho de acceso a la información pública, se trata de una conducta que existe en las instituciones del Estado por medio de la cual se niega la difusión o entrega de información pública, bajo diferentes argumentos.

Para resolver dicha problemática se debe establecer la transparencia de la labor administrativa y la publicidad de los actos de gobierno como principios de observancia obligatoria en todas las instituciones estatales.

Al respecto en nuestro país, la Constitución Política en su artículo 6º, establece que en el derecho de acceso a la información prevalecerá el principio de máxima publicidad. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), también establece que se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Para el caso del Distrito Federal, la ley de la materia en su artículo 4 fracción XII, establece como uno de los principios que rigen para el procedimiento de acceso a la información, el de máxima publicidad, al señalar que consiste en exponer al escrutinio público la información que los Entes obligados poseen.

Al respecto existe un mínimo de información que los entes públicos deben difundir a través de su portales de Internet, y que se encuentra relacionada con sus funciones y competencias, su estructura, el número de trabajadores, la labor de estos y el sueldo que perciben, así como la ejecución del presupuesto público, sus ingresos y destino de éstos, adquisiciones, etc.

Existen diferentes medios a través de los cuales se puede realizar la difusión permanente de la información, internet se convierte en la mejor alternativa, sin embargo para lograr su efectividad se requiere que cada vez más personas accedan a este medio y que la información en los sitios web se encuentre actualizada. En este sentido, es importante también exigir a los entes públicos que la información disponible en sus portales de Internet, sea cierta, clara y completa.

Al interior de las instituciones públicas, debe existir una permanente capacitación de sus funcionarios sobre el derecho de acceso a la información pública, orientada a eliminar cualquier idea que pudiera hacerles pensar que cuando difunden o entregan información están haciendo un favor a los ciudadanos¹⁵¹ y que pueden o no entregarla o negarla a su discreción. La cultura de transparencia debe verse reflejada tanto en la ciudadanía como en los servidores públicos.

2.4 Procedimiento de acceso a la información

El acceso a la información puede llevarse a cabo a través de diferentes formas, una de ellas consiste en el acceso a los archivos o registros mediante consulta directa; puede ser también a través de una solicitud dirigida a las entidades públicas, mediante un procedimiento que facilite y garantice el ejercicio de este derecho fundamental; otro medio de acceso se da a través de las publicaciones o sitios web de las entidades, en los cuales se debe difundir en forma obligatoria, permanente y actualizada a determinado tipo de información.

Para tal efecto la LTAIPDF en su Título Segundo Capítulo Primero denominado Del Procedimiento para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública, establece la regulación del procedimiento, señalando en primer término que toda persona por sí misma o por medio de representante legal tiene derecho a presentar una solicitud de información, siendo el conducto para realizarla la Oficina de Información Pública del Ente Obligado que la posea.

¹⁵¹ HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 184.

Los medios que existen para realizar la solicitud se encuentran señalado en el artículo 47 de la LTAIPDF, y son: por escrito material o por correo electrónico, contemplando por excepción la forma verbal, quedando bajo responsabilidad del Ente obligado registrar y capturar la solicitud, sin más requisitos de formalidad que los datos del ente obligado a quien se dirija; la descripción clara y precisa de la información solicitada; domicilio o medio señalado para recibir la información que puede ser enviada a través de correo electrónico si es que el ente público cuenta con la información en archivo digital.

Asimismo, el referido numeral señala que el solicitante podrá señalar la forma en la que prefiere el acceso a la información, ya sea a través de consulta directa de los archivos institucionales, copia simple o certificada o por medio electrónico. Una vez presentada la solicitud, el Ente obligado cuenta con cinco días hábiles para prevenirla en caso de no ser clara y precisa o en su caso orientarla si se presenta ante un Ente obligado que no es competente para entregar la información o que no la tenga por no ser de su ámbito.

Por otro lado en artículo 51 de la ley en comento establece, que en caso de que la información sea de su competencia deberá emitir respuesta en un plazo de 10 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, con la posibilidad de ampliar el plazo hasta por diez días más en función del volumen o complejidad de la información solicitada.

En la solicitud de información no se requiere fundamentar las razones por las cuales se desea acceder a ella, ni demostrar si existe interés jurídico para tener acceso a la información, por lo que las autoridades no pueden exigir al ciudadano que exprese los motivos por los cuales solicita la información o la utilidad que dará a la misma.

Esto es de suma importancia, ya que se considera que el solicitante cuenta con mayor libertad para realizar su petición si lo hace de forma “anónima”, ya que el

proporcionar sus datos de identidad lo hace sentirse vulnerable y que podrían existir algunas represalias en su contra por parte de algunos funcionarios que pudieran llegar a sentirse atacados por el contenido de la solicitud. Sin embargo, también es preciso resaltar que en ocasiones existen solicitantes que abusan de esta situación y utilizan sobrenombres para descalificar o en su caso ofender o atacar a los servidores públicos del Ente, mal utilizando el derecho de acceso a la información.

El procedimiento de acceso a la información pública debe estar diseñado de tal forma que resulte lo menos oneroso posible, a efecto de que el ciudadano no tenga que realizar algún gasto para acceder a ella, lo anterior tomando en consideración que al existir algún costo se limita el libre acceso a la información, poniendo un límite al ejercicio de ese derecho. Uno de los mecanismos mediante los cuales se logra que el acceso sea menos oneroso, es la publicación actualizada de la información a través de los portales de transparencia o páginas web de los entes públicos obligados al cumplimiento de la ley.

El costo de los derechos en el ejercicio de acceso a la información es un factor que alienta o disuade el ejercicio de este derecho fundamental, por lo que debe ser gratuito o lo menos oneroso posible, cuando se trate de reproducción de la información, cobrando como derechos únicamente los gastos de reproducción de la misma.

2.5 Medios de Impugnación en materia administrativa

Este capítulo resulta de suma importancia para el desarrollo del presente trabajo, tomando en consideración que la propuesta consiste en establecer un Recurso de Alzada como medio de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información, esto en virtud de que únicamente se le concede al solicitante la posibilidad de impugnar la resolución.

En este sentido es necesario analizar la teoría de la impugnación, desde el momento en que todo fallo se reduce a una voluntad externada, tiene que admitirse que es producto de hombres y, como tales, sujetos a error; ni un juez, ni un tribunal pluripersonal quedan librados de haberse equivocado, en cuyo caso la sentencia es injusta o cuando menos ilegal, muy a pesar de las presunciones en contrario que, por razones superiores, tratan de anticipar que toda sentencia tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado conforme a derecho.¹⁵²

Qué es preferible, una sentencia considerablemente injusta; o una sentencia loable de justa aunque quebrante el derecho aplicable; quizá deba preferirse la sentencia legal a la llamada sentencia justa, pues gobierna más el elemento de certidumbre. De ahí que la doctrina asegure que el principio de inmutabilidad de la sentencia está conectado con verla como instrumento productor de certeza.¹⁵³

En tal virtud, tomando en consideración que el derecho de acceso a la información es de reciente creación, existe la creencia de que los servidores públicos no se encuentran comprometidos con su ejercicio, y que buscan a toda costa ocultar o mantener la opacidad respecto a las actividades del Ente, sin embargo, es necesario que el órgano garante, actúe de una forma imparcial y no como Procurador del derecho del solicitante; siendo de suma importancia que las resoluciones otorguen certeza a ambas partes y no se dicten de manera tendenciosa a favor del particular.

Por tal motivo, en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea que las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones de los tribunales, si éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho. En todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, incluso en aquellos carentes de recursos reglamentados, ya que es

¹⁵² CORTES FIGUEROA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Edición 5ª, México, Porrúa, 2002, p. 357.

¹⁵³ *Idem*.

muy difícil encontrar un proceso que no admita un medio de impugnación, es más, en muchos casos, mediante otro segundo o ulterior proceso.¹⁵⁴

La teoría general del proceso solo puede enfocar el tema de los medios de impugnación, advirtiendo que éstos son recursos, procedimientos, instancias o acciones, reconocidas a favor de las partes, para que éstas puedan combatir los actos o resoluciones de los tribunales, cuando éstos sean incorrectos, equivocados, no apegados a derecho o injustos.¹⁵⁵

La teoría de la impugnación de la sentencia descansa, en la posibilidad de error a qué el juzgador se haya expuesto, a lo que hay que agregar los supuestos intencionales de fallos tendenciosos, tortuosos o de mala fe, todo lo cual amerita y fundamenta la posibilidad de acudir ante otro órgano de justicia (superior y aun de más elevada preparación jurídica) a fin de obtener un reexamen, total o parcial según la mecánica correspondiente, de lo resuelto y sentenciado.¹⁵⁶

La impugnación no es una figura exclusiva de lo procesal, se suele hablar de impugnación de testamento, de adopción, de manejo de sociedades, de actos de autoridades diversas, la impugnación de las resoluciones procesales y de las sentencias, hace pensar en los diversos medios para combatirlos ya sea ante un mismo juez y órgano que los pronunció o ante otros diferentes, jerárquicamente colocado o dotado de potestades revisoras.¹⁵⁷

En la apelación, el órgano competente para conocer queda circunscrito a sentenciar con apego a los agravios que se hagan valer, entendiéndose como agravio la lesión de un derecho cometida en una resolución judicial, por haberse aplicado indebidamente la ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso

¹⁵⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Edición 9ª, México, Oxford University Press-Harla, México, 2009, p. 297.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 299.

¹⁵⁶ CORTES FIGUEROA, Carlos, *Op. Cit.*, p. 359.

¹⁵⁷ *Idem*.

precisando cual es la parte de la sentencia que lo causa, citando el precepto legal violado y explicando el concepto por el cual fue infringido.¹⁵⁸

Es por esto que se propone la posibilidad del Sujeto obligado para inconformarse mediante la interposición del Recurso de Alzada contra una resolución que considere que le causa agravios, los cuales deberá justificar plenamente en el escrito que al efecto interponga, ante en INFODF, para que el Pleno del Instituto revise y resuelva sobre lo manifestado por el Sujeto obligado agraviado.

El recurso administrativo tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrarios a derecho; consecuentemente la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme, si se encuentra comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de los mismos.¹⁵⁹

El recurso administrativo se convierte en un instrumento de impartición de justicia, porque garantiza el derecho de audiencia y controla la legalidad de los actos de la administración, lo que se garantiza con la existencia del Recurso de Alzada.

Los diferentes funcionarios con que cuenta la administración pública tienen una serie de atribuciones que deben ser cumplidas a cabalidad; sin embargo, es frecuente que por desconocimiento de la ley o por una actitud contraria a derecho, los órganos de la administración pública emitan resoluciones ilegales, y consecuentemente arbitrarias.¹⁶⁰

Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de que toda actividad jurídica de la administración cuente con los mecanismos de control de legalidad de las resoluciones que de ella emanan, lo cual permitirá no sólo una mayor eficiencia

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 360.

¹⁵⁹ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo M., *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 68.

por parte de los órganos que la integran, sino el respeto a los derechos de los administrados como una auténtica expresión de justicia administrativa.¹⁶¹

El control administrativo tendrá siempre por objeto pugnar por el sostenimiento de la juridicidad del acto de la administración, el cual se realizará a través de un procedimiento administrativo, esto es, de una serie de actos orientados al control de la legitimidad y de la oportunidad, mérito o conveniencia del quehacer jurídico de los órganos de la administración pública.¹⁶²

En este sentido, el órgano garante es especializado en emitir resoluciones, no así se le puede considerar versado en todos y cada uno de los temas que al interior de los sujetos obligados, les corresponda conocer, ya que por la magnitud de entidades que conforman la administración pública, sería imposible conocer a detalle todos y cada uno de los procedimientos que de acuerdo a su competencia le corresponden a cada Sujeto obligado.

2.6 Recursos Administrativos en el Distrito Federal

La definición de Recurso, establecida en el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que proviene del latín recursus, camino de vuelta, de regreso o retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado generalmente ante un juez o tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcionalmente el mismo juzgador, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.¹⁶³

En términos del análisis realizado en párrafos anteriores, esta excepción a que hace referencia la definición del Diccionario señalada en el párrafo anterior, es la que se toma como base en el presente trabajo, al proponer que sea la misma

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² *Ibidem*, p. 69.

¹⁶³ Diccionario Jurídico Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 2702-2703.

autoridad administrativa, esto es, el órgano garante constituido en Pleno, quien resuelva el Recurso de Alzada.

*Recursos administrativos. I. Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten o tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.*¹⁶⁴

En los antecedentes que corresponden a la época de la Colonia, los recursos administrativos tenían por objeto cambiar los abusos de las autoridades fiscales y eran interpuestos directamente ante el Virrey, quien ordenaba a una comisión que revisaba, daba su punto de vista y resolvía en definitiva. El Virrey tenía plenas facultades para decidir sobre la procedencia del recurso, sin embargo había casos en que acordaba turnarlo a un magistrado para que éste resolviera en definitiva.¹⁶⁵

Para Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa; los principales recursos en materia administrativa son: Recursos ordinarios que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular; Recursos extraordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular.¹⁶⁶ La propuesta que se realiza en el presente trabajo encuadra en la primera clasificación.

Realmente los recursos administrativos en nuestro país empiezan a tomar fuerza después de la Revolución Mexicana, con posterioridad a la promulgación de la

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 2709.

¹⁶⁵ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo M., *Op. Cit.*, p. 53.

¹⁶⁶ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, pp. 490-491.

Constitución de 1917, se expidieron diversas leyes fiscales, que son antecedentes inmediatos de los actuales recursos administrativos.¹⁶⁷

“Un antecedente más de los actuales recursos administrativos se encuentra en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, que instauró en 1929 el Jurado de Revocación, para conocer de las inconformidades de los particulares contra resoluciones dictadas en materia tributaria por las autoridades del Distrito Federal”.¹⁶⁸

“La presencia de los recursos administrativos en nuestro país no es reciente, desde la época colonial el particular podía interponer recursos en contra de los actos administrativos de la autoridad; sin embargo, éstos se incrementaron en forma importante en el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo, contienen por lo general un capítulo correspondiente a Recursos Administrativos”.¹⁶⁹

Existen una gran variedad de recursos administrativos en el Distrito Federal, dependiendo de la ley de la que derivan. Estos recursos, reciben diversas denominaciones; plazos para su presentación diversos; algunos contemplan la posibilidad de suspender el acto impugnado; unos se presentan ante la autoridad que dictó la resolución que se recurre, otros ante el superior jerárquico de aquella, o bien, ante una autoridad administrativa distinta a las anteriores; la tramitación de cada de recurso también es diferente.¹⁷⁰

En este sentido, es conveniente recordar que la Administración Pública, se divide en tres formas de organización: la Centralizada, Desconcentrada y Paraestatal o Descentralizada.

¹⁶⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo M., *Op. Cit.*, p. 54.

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 55.

¹⁷⁰ CISNEROS FARIAS, Germán, *Op. Cit.*, p. 238.

“En la centralización los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo; en la desconcentración, los entes guardan una relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica; y en la paraestatal o desconcentrada, se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto”.¹⁷¹

En este sentido, la distribución de competencias y la jerarquización también juegan un papel importante para determinar a quién corresponde conocer en cada caso, respecto de los recursos administrativos que se encuentran establecidos en la normativa particular de cada uno de las dependencias o entidades que integran la administración pública.

El recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia, sin embargo también las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas.¹⁷²

Por lo anterior, se resalta que la propuesta que se realiza en el presente trabajo, y que consiste en que los Sujetos obligados interpongan un Recurso de Alzada, no tiene como finalidad la restricción o limitación del derecho ciudadano, y mucho menos busca un retroceso en el lento avance que existe en materia de transparencia y derecho de acceso a la información.

El objetivo consiste en encontrar un equilibrio entre el derecho a solicitar acceso a la información, y el derecho de los Sujetos obligados a restringir el acceso a determinada información, por diferentes motivos, los cuales deberán estar plenamente justificados. Además de que el órgano garante deberá constituirse como un órgano totalmente imparcial que permita además que en el caso de que

¹⁷¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo Primer Curso*, Edición 5ª, México, Oxford, 2004, p. 133.

¹⁷² ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo M., *Op. Cit.*, p. 65.

el Sujeto obligado no esté de acuerdo con el contenido de alguna resolución que considere que le causa agravio, cuente con la opción de impugnarla.

Para el desarrollo del presente trabajo se hará referencia a los recursos que contempla la Ley del Procedimiento Administrativo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los que son competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, todos del Distrito Federal.

2.6.1 Tribunal Contencioso Administrativo

“En México, el Contencioso Administrativo está presente cuando menos desde la época colonial, a través de las audiencias y chancillerías reales, cuyas facultades incluían las de controlar los actos administrativos de los virreyes y gobernadores”.¹⁷³

El contencioso administrativo es un juicio o recurso que se sigue ante tribunales administrativos autónomos, aunque en algunas legislaciones la competencia para conocer de recursos administrativos le corresponde a los tribunales judiciales, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la Administración Pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos.¹⁷⁴

Al respecto, el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (LOTCAADF), señala que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), es un órgano jurisdiccional con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, de lo que se desprende que existe la posibilidad de que la Administración Pública se constituya como parte actora, tal como lo señala el artículo 31 fracción X del ordenamiento antes citado que establece que el TCADF, será competente para conocer de los

¹⁷³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Op. Cit.*, p. 627.

¹⁷⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, p. 527.

juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales.

En este orden de ideas, es necesario resaltar la importancia de que las Entidades de la Administración Pública, debe contar con la posibilidad de recurrir los actos administrativos o resoluciones dictadas por otra autoridad administrativa, y que consideren que pueden contener errores de apreciación o ser incongruentes con la legislación administrativa, al considerar que no se encuentra apegada a la ley, teniendo la posibilidad y el derecho de impugnar o inconformarse con el contenido del acto o resolución que le cause agravio.

2.6.1.1 Juicio de Nulidad

El artículo 31 de la LOTCADF, establece la competencia de las Salas de Tribunal, de entre las que se encuentra la fracción X, que para el desarrollo del presente trabajo es fundamental, la cual señala que las Salas serán competentes para conocer: De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales.

En este sentido, es importante destacar que para el Tribunal Contencioso Administrativo, las autoridades tienen la posibilidad de promover juicio, y se les reconoce la capacidad de convertirse en parte actora demandando la nulidad de las resoluciones dictadas por otra autoridad.

Existe la figura denominada nulidad de pleno derecho, que es la que prevé la ley con ese carácter o que, en casos excepcionales, ordena la autoridad judicial ante actos administrativos emitidos por algún órgano cuya incompetencia resulte evidente, o porque se haya producido sin respetar en absoluto los procedimientos necesarios, o bien constituya un delito o su objeto sea obviamente imposible.¹⁷⁵

¹⁷⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Op. Cit.* p. 261

*Recurso de Nulidad, según Andrés de la Oliva consiste en la impugnación de las actuaciones judiciales por considerarlas viciadas de nulidad, pero circunscrita a los casos en los que no existiese el cauce de un recurso específico para acudir a la nulidad. En algunos ámbitos jurisdiccionales, el llamado recurso de nulidad venía a ser la institucionalización, como instrumento último del incidente de nulidad de actuaciones.*¹⁷⁶

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 128, establece que los efectos de la sentencia dictada por el TCADF, son: reconocer la validez del acto impugnado; declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado; declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales; y sobreseer el juicio en los términos de la ley.

Para el caso en que la sentencia declare la nulidad para determinados efectos el Tribunal ordenará que se reponga el procedimiento o se emita un nuevo acto; sin embargo, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa.

Para la propuesta del presente trabajo no fue utilizado el concepto de nulidad, tomando en consideración que el Recurso de Alzada, es un medio de impugnación en contra de la resolución dictada en el Recurso de revisión, el cual tiene por objeto confirmar la respuesta inicial del sujeto obligado, y no la nulidad de dicha resolución.

2.6.1.2 Recurso de apelación

“La apelación es un recurso ordinario y vertical a través del cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado (tribunal ad quem) un nuevo

¹⁷⁶ Diccionario Jurídico Espasa, *Op. Cit.*, p. 1234.

examen sobre una resolución dictada por un juez de primera instancia (juez a quo), con el objeto de que aquél modifique o revoque”.¹⁷⁷

Es el recurso ordinario y devolutivo, por el cual el litigante perjudicado por una resolución judicial somete de nuevo la materia de dicha resolución a un tribunal superior del que la dictó. En general el recurso de apelación sirve para impugnar todas las resoluciones que se dicten en la primera instancia del proceso, salvo las que son objeto del recurso de reposición, súplica o reforma. Pero, a su vez, las resoluciones que deciden recursos de reposición, súplica o reforma, cuando son dictadas por órganos unipersonales, suelen ser apelables. Cuando lo que se recurre en apelación es la sentencia definitiva de la primera instancia, la apelación interpuesta ante el órgano que dictó esa sentencia (tribunal *a quo*), abre la segunda instancia, es decir, el entero objeto del proceso puede volver a ser enjuiciado por el tribunal superior (*ad quem*).¹⁷⁸

El recurso de apelación establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de conformidad con el artículo 138 y 139, tiene por objeto que la Sala Superior confirme, ordene reponer el procedimiento, revoque o modifique las resoluciones dictadas por las Salas Ordinarias o Auxiliares, y se interpone con expresión de agravios ante el Magistrado que dictó la resolución, dentro de los diez días siguientes a que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Asimismo, se establece que el Magistrado instructor dentro de los cinco días siguientes a que tenga integrado el expediente, lo remitirá al Presidente de la Sala Superior, y éste, al admitir el Recurso, mandará citar a las partes para que dentro del término de cinco días expongan lo que a su derecho convenga. Vencido el plazo el Magistrado Ponente formulará el proyecto y dará cuenta a la Sala Superior en un plazo de sesenta días.

¹⁷⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, p. 176.

¹⁷⁸ Diccionario Jurídico Espasa, *Op. Cit.*, p. 1233.

Para el presente trabajo, se consideró la posibilidad de proponer el Recurso de Apelación, sin embargo, no existe un superior jerárquico del INFODF, por lo que no resultaría congruente la existencia del presente recurso, quedando más que justificada la existencia del Recurso de Alzada propuesto.

2.6.1.3 Recurso de reclamación

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, reclamación, del latín *reclamatio*, es el recurso que generalmente se interpone contra los acuerdos de trámite de los presidentes de los órganos judiciales colegiados.¹⁷⁹

La LOTCADF, establece que el recurso de reclamación procede en contra de las providencias y acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, los Presidentes de Sala o por los Magistrados en forma individual, también en contra de los acuerdos que desechen la demanda o las pruebas, y concedan o nieguen la suspensión.

El propio medio de impugnación debe presentarse con expresión de agravios, dentro del plazo de tres días contados a partir de la fecha de la notificación correspondiente, ante el propio tribunal en el caso de tramites ordenados por su presidente, o ante la sala correspondiente, en lo que toca a acuerdos de quien la presida o del magistrado que conozca del asunto.¹⁸⁰

Las reclamaciones ante un órgano de la administración pública se pueden confundir fácilmente con el recurso administrativo, la reclamación es una expresión de inconformidad, la cual puede tener o no un fundamento jurídico y, por tanto, no requiere más formalidad que la presentación del escrito mediante el cual se haga valer. Con la reclamación se busca que la autoridad de respuesta a

¹⁷⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, p. 2680.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 2681.

alguna inconformidad del reclamante, y la autoridad solo tendrá la obligación de contestarla, en virtud de lo ordenado por el artículo 8º constitucional.¹⁸¹

2.6.1.4 Queja

El Diccionario Jurídico Mexicano define Queja I. (De *quejar* y éste a su vez, del latín *coaetiare*). En su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales.¹⁸²

Recurso de queja. Recurso ordinario y devolutivo, por el cual se pide al tribunal superior que dictó una resolución, que revoque ésta sustituyéndola por otra que favorezca al recurrente. En general procede contra resoluciones en las que el tribunal inferior no admite la interposición de un recurso devolutivo (apelación, casación, suplicación) frente a sus propias resoluciones, Así pues, el recurso de queja viene a ser un recurso instrumental de los demás, al efecto de que el tribunal inferior no eliminen indebidamente la posibilidad de que sus resoluciones sean impugnadas antes tribunales superiores.¹⁸³

El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales, en este caso el análisis se enfocará a los contemplados en la LOTCADF.

El artículo 25, establece que la Sala Superior tendrá atribuciones para conocer de las quejas administrativas que se presenten en contra de los Magistrados y personal jurisdiccional adscrito a dicha Sala. Para el caso de las quejas

¹⁸¹ ARMIENTA HERNÁNDEZ, *Op. Cit.*, p. 86.

¹⁸² Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, p. 2644.

¹⁸³ Diccionario Jurídico Espasa, *Op. Cit.*, p. 1234.

administrativas que se presenten en contra de los Magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares, así como del personal jurisdiccional adscrito a las mismas, la competencia corresponde a la Junta de Gobierno.

Las Salas del Tribunal son competentes para conocer, de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten, de acuerdo con el artículo 31, el procedimiento se encuentra establecido en el artículo 133 que señala, en caso de incumplimiento de sentencia firme, el actor podrá, por una sola vez, acudir en queja, ante el Magistrado Instructor, el que dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga. El actor expresará las razones por las que considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien, se expresará la omisión en el cumplimiento de la resolución de que se trate.

Por otro lado, se reconoce al Contralor Interno, la atribución para recibir las quejas y denuncias presentadas por actos u omisiones de los servidores públicos no jurisdiccionales del Tribunal, e iniciar, substanciar y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades que corresponda y, en su caso, imponer y aplicar las sanciones que de acuerdo a su competencia, establezcan las leyes y reglamentos.

2.6.1.5 Aclaración

En primer término es importante precisar que el recurso de aclaración, se interpone con la finalidad de solicitar la corrección de errores materiales en las resoluciones, que no sean de fondo, tomando en consideración que para ese efecto existen otros recursos.

Los jueces y tribunales no podrán variar las sentencias y autos definitivos que pronuncien después de firmadas, pero si aclarar algún concepto oscuro o suplir

cualquier omisión que contengan. Los errores materiales manifiestos y los aritméticos podrán ser rectificadas en cualquier momento.¹⁸⁴

El artículo 129 señala: cuando alguna de las partes estime que la sentencia es contradictoria, ambigua u oscura, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los cinco días siguientes a la notificación. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia, la que debe de resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que sea interpuesta. La aclaración de sentencia podrá hacerse de oficio, dentro del mismo plazo que las partes tienen para promoverla.

La aclaración no solo se permite de las sentencias y autos, es posible la aclaración de cualquier tipo de resolución, aunque en la práctica se le dé el nombre de recurso, no es un medio de impugnación, porque no va dirigido a obtener la reforma o anulación de la resolución, sino que persigue corregir defectos en el modo de expresarlos o completarlos con otros pronunciamientos indebidamente omitidos. La aclaración puede realizarse de oficio, o a petición de parte, sin embargo no es requisito que quien la pida haya sufrido gravamen por la sentencia.¹⁸⁵

Sin embargo, es necesario precisar que la aclaración se refiere únicamente a errores que no tengan que ver con el fondo de la resolución, de lo contrario corresponderá el recurso de Apelación y no la aclaración de la sentencia.

2.6.2 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Las disposiciones contenidas en la LPADF, son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. Para el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos

¹⁸⁴ Diccionario Jurídico Espasa, *Op. Cit.*, p. 50.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 51.

descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares; lo anterior, en términos de lo establecido por el artículo primero de la Ley en comento.

Asimismo, excluye de la aplicación de la Ley en comento a los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, así como de justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

Es importante realizar el estudio de la presente Ley, tomando en consideración que el artículo 7 de la LTAIPDF, señala que en todo lo no previsto en ella, se aplicará de manera supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y, en su defecto, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Al respecto, serán analizados los recursos administrativos contemplados en la LPADF, siendo éstos el Recurso de Infirmidad y el Juicio de Nulidad a que se refiere la LTCADF. Sin embargo se precisa, que éstos recursos no son utilizados en materia de transparencia y acceso a la información pública, sin embargo existe cuestiones especiales del procedimiento que son aplicadas por el INFODF, de materia supletoria, en concordancia con lo señalado en el párrafo anterior.

2.6.2.1 Recurso de Inconformidad

El artículo 4º establece que la LPADF, se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del

Distrito Federal; con excepción del recurso de Inconformidad, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos.

El Recurso de Inconformidad se encuentra contemplado en el Título Cuarto, artículo 108, de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en el que se establece que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas pueden interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto administrativo, el recurso de inconformidad, el cual tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

En la interposición del recurso el recurrente puede solicitar la suspensión de acto administrativo, con el único efecto de que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentra, sin embargo para tal efecto, el recurrente debe exhibir una garantía mediante billete de depósito o fianza. El superior jerárquico deberá dictar la resolución, la cual se fundará en derecho y examinará todos los agravios hechos valer por el recurrente, contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2.6.2.2 Juicio de Nulidad

El artículo 2º fracción XXI de la LPADF, define a la Nulidad como la declaración emanada del órgano competente, en el sentido de que un acto administrativo no cumple con los elementos de validez que se establecen en la Ley en comento y que por lo tanto no genera efectos jurídicos.

Asimismo, en la fracción XXIII del artículo segundo de la Ley de la materia, establece el procedimiento incoado por las autoridades administrativas, ante el Tribunal, solicitando la declaración de nulidad de resoluciones administrativas favorables a los particulares, por considerar que lesionan a la Administración Pública o el interés público, al que se denomina Procedimiento de Lesividad.

El artículo 24 de la LPADF, establece que ante la omisión o irregularidad de alguno de los elementos o requisitos de validez previstos por, o en su caso, de aquellos que establezcan las disposiciones normativas correspondientes, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo. Cuando un acto administrativo se declare jurídicamente nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto.

En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes.

Por otro lado, el artículo 25 de la ley de la materia, establece que cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que haya sido notificada la resolución. En caso de que dichos actos tengan efectos de tracto sucesivo, la autoridad competente podrá demandar la nulidad, en cualquier momento, pero la sentencia que el órgano jurisdiccional administrativo dicte, sólo podrá retrotraer sus efectos hasta los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. Asimismo, cuando opere la negativa ficta por silencio de la autoridad, el interesado podrá interponer el recurso de inconformidad que se revisó en el tema inmediato anterior, o bien, intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. De igual forma, contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el Tribunal.

De la disposición señalada en el párrafo anterior, se advierte que es posible otorgar a los Sujetos obligados, la facultad para impugnar la resolución dictada en el recurso de revisión, tomando en consideración que el referido artículo 25 concede que cuando se trate de actos favorables al interesado, la autoridad

competente podrá ejercer su acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Lo anterior se encuentra relacionado con el artículo 31 fracción X de la LOTCADF.

2.6.3 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

El Distrito Federal, publicó el día 8 de mayo de 2003 en la Gaceta Oficial, la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), la cual señala que las disposiciones establecidas en la LTAIPDF, son de orden público y de observancia general en el territorio del Distrito Federal, contempla los principios y bases establecidos en el segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto hacer transparente el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales.

El órgano garante de este derecho, es el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, y entre sus atribuciones le compete conocer del Recurso de Revisión en materia de transparencia y derecho a la información, en la LTAIPDF se reconocen como medios de impugnación, el Recurso de Revisión y el Recurso de Revocación, que serán analizados a continuación.

2.6.3.1 Recurso de Revisión

El recurso de revisión procede contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.¹⁸⁶

Toda respuesta de la administración pública por medio de la cual se niega el acceso a una información debe ser objeto de una revisión, por lo que la legislación

¹⁸⁶ ARMIENTA HERNÁNDEZ, *Op. Cit.*, p. 131.

respectiva debe establecer los mecanismos adecuados y las instancias competentes para tal efecto. Esta revisión debe asimismo proceder si a pesar de entregarse la información solicitada, ésta no es cierta, completa o clara.¹⁸⁷

La revisión de la decisión que deniega el acceso a la información debe realizarla una instancia administrativa superior a la que rechazó la solicitud. Si en el ámbito administrativo se confirma esa respuesta o no existe una instancia administrativa superior a la cual acudir, debe existir la posibilidad de acceder a un mecanismo de revisión a cargo de instancias jurisdiccionales del Estado. Esta revisión judicial puede efectuarse a través de un proceso ordinario (por ejemplo, el proceso contencioso-administrativo) o uno excepcional (por ejemplo, el proceso de amparo o el proceso de *habeas data*), lo cual depende del ordenamiento jurídico de cada país.¹⁸⁸

*El Diccionario Jurídico Espasa, define: Recurso de revisión. A pesar de su nombre, es un proceso que se sigue para la anulación de sentencia firmes, promovido por quien perdió un proceso anterior y puede fundamentalmente acogerse a ciertos motivos específicos legalmente tasados que justifica aquella anulación. Tras la rescisión, las partes pueden nuevamente ejercitar sus derechos en otro proceso.*¹⁸⁹

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Transparencia en su artículo 77, el recurso de revisión procede ante la negativa de acceso a la información; la declaratoria de inexistencia de información; la clasificación de la información como reservada o confidencial; cuando se entregue información distinta a la solicitada o en un formato incomprensible; la inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información; la información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud; la inconformidad con las razones que originan una prórroga; contra la falta de respuesta del Sujeto Obligado a su solicitud, dentro de

¹⁸⁷ HUERTA GUERRERO, *Op. Cit.*, p. 201.

¹⁸⁸ *Idem.*

¹⁸⁹ Diccionario Jurídico Espasa, *Op. Cit.*, p. 1234.

los plazos establecidos en esta Ley; contra la negativa del Sujeto Obligado a realizar la consulta directa; y cuando el solicitante estime que la respuesta del ente público es antijurídica o carente de fundamentación y motivación.

El recurso de revisión deberá presentarse dentro de los quince días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, podrá interponerse por escrito libre, o a través de los formatos que al efecto proporcione el INFODF o por medios electrónicos, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 78 de la ley de la materia.

En caso de que el recurrente no cumpla con alguno de los requisitos establecidos, en un plazo no mayor a cinco días, se le prevendrá para que en un término máximo de cinco días hábiles contados a partir de aquél en que haya surtido efectos la notificación subsane las irregularidades, con el apercibimiento de que en caso de no desahogar la prevención se tendrá por no interpuesto el recurso.

El artículo 80 de la LTAIPDF, establece el procedimiento y lineamientos a los que se sujetará el recurso de revisión de acuerdo a lo siguiente:

...Una vez presentado el recurso, se dictará el acuerdo que corresponda dentro de los tres días hábiles siguientes; en caso de admisión, en el mismo auto se ordenará al Sujeto Obligado que dentro de los cinco días hábiles siguientes, rinda un informe respecto del acto o resolución recurrida, en el que agregue las constancias que le sirvieron de base para la emisión de dicho acto, así como las demás pruebas que considere pertinentes; en caso de existir tercero interesado se le hará la notificación para que en el mismo plazo acredite su carácter, alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas pertinentes; Recibida la contestación o transcurrido el plazo para contestar el recurso, el Instituto dará vista al recurrente, quien dentro de los cinco días hábiles siguientes, presentará las pruebas y alegará lo que a su derecho convenga.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesional de los Sujetos obligados y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso corresponderá al Instituto, desechar aquellas pruebas que no guarden relación con el recurso; si alguna de las partes hubiere ofrecido medio de convicción que no se desahogue por su propia y especial naturaleza, se señalará fecha de audiencia pública para su desahogo dentro de los tres días siguientes a que se recibieron.

Una vez desahogadas las pruebas, se declarará cerrada la instrucción y el expediente pasará a resolución, en un plazo de cuarenta días, contados a partir de la admisión del recurso, si las pruebas presentadas fueron desahogadas por su propia y especial naturaleza, deberá emitirse la resolución correspondiente. Cuando exista causa justificada, el plazo para resolver se podrá ampliar hasta por veinte días más.

El Instituto, en su caso, podrá avenir a las partes con la finalidad de evitar pasos dilatorios en la entrega de la información, notificándoles cuando menos con tres días hábiles de anticipación, durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la deficiencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral, escrita o electrónica los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos.

Asimismo, cuando el INFODF advierta durante la sustanciación del recurso que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad por violación a los derechos deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad competente, quien realizará la investigación correspondiente y de ser procedente iniciará el procedimiento de responsabilidad, conforme a la legislación vigente.

Los efectos de la resolución, de conformidad con el artículo 82 de la LTAIPDF, consisten en, desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; confirmar el acto o resolución impugnada; y revocar o modificar las decisiones del Ente obligado y ordenarle a éste que permita al particular el acceso a la información

solicitada, que la proporcione completa, que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos. Las resoluciones, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

El artículo 83, señala las causales de improcedencia, cuando: sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado por la presente Ley; el Instituto anteriormente haya resuelto en definitiva sobre la materia del mismo; se recurra una resolución que no haya sido emitida por el Ente Obligado; se esté tramitando algún procedimiento en forma de juicio ante autoridad competente promovido por el recurrente en contra del mismo acto o resolución; y se interponga contra un acto o resolución con el que haya identidad de partes, pretensiones y actos reclamados, respecto a otro recurso de revisión

Procede el sobreseimiento, de conformidad con lo establecido por el numeral 84, cuando el recurrente se desista expresamente del recurso de revisión; el recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, ésta se disuelva; admitido el recurso de revisión se actualice alguna causal de improcedencia en los términos de la presente Ley; el Ente Público cumpla con el requerimiento de la solicitud, caso en el que deberá haber constancia de la notificación de la respuesta al solicitante, dándole el Instituto vista al recurrente para que manifieste lo que a su derecho convenga; o cuando quede sin materia el recurso.

La falta de contestación al recurso dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en él, siempre que éstos le sean directamente imputables, en estos casos el plazo para resolver el recurso será de 20 días. Cuando se interponga el recurso por falta de respuesta, el Instituto dará vista, al día siguiente de recibida la solicitud del recurso, al Ente Público para que alegue lo que a su derecho convenga en un plazo no mayor a tres días. Recibida la contestación, el Instituto deberá emitir su resolución en un plazo no mayor a diez días, la cual deberá ser favorable al solicitante, salvo que el Ente Público pruebe fehacientemente que respondió o que exponga de manera

fundada y motivada a criterio del Instituto que se trata de información reservada o confidencial.

Cuando la información solicitada corresponda a las atribuciones o funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los Entes obligados y estos hayan declarado la inexistencia de la información, el Instituto podrá ordenar al Ente obligado que genere la información, cuando esto resulte posible. Asimismo, notificará al órgano interno de control del Ente obligado para que inicie los procedimientos de responsabilidad que correspondan.

Esta disposición contenida en el artículo 87 de la Ley de la materia, es de destacarse, ya que le faculta al INFODF a ordenar al sujeto obligado la generación o elaboración de la información, lo cual se considera sumamente delicado, ya que el sujeto obligado al emitir la respuesta correspondiente debe fundar y motivar la inexistencia de la información señalando los motivos por los cuales no cuenta con la información.

Por otro lado, el artículo 88 de la LTAIPDF, establece que las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes obligados y los particulares y que solamente los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Para el desarrollo del presente trabajo, el contenido de este artículo resulta fundamental tomando en consideración que en la primera parte del párrafo inicial, se establece que las resoluciones serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes obligados y los particulares; esto resulta contrario a la teoría de la impugnación, que establece que “en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea que las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones de los tribunales, si éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho”.¹⁹⁰

¹⁹⁰ GÓMEZ LARA, Cirpiano, *Op. Cit.*, p 297.

Es importante mencionar que en la segunda parte del primer párrafo del artículo en comento se establece: “los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. La resolución que emita el Instituto deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos”. Concediendo únicamente al particular la posibilidad de recurrir la resolución, debiendo el Instituto señalar cual es la instancia competente a la que puede ocurrir el particular inconforme en defensa de sus derechos.

Asimismo, de la investigación realizada en el presente trabajo se revisaron los resolutive de diversas resoluciones emitidas por el INFODF, de las que se desprende que el Instituto señala al particular que, en caso de estar inconforme con la resolución, puede interponer juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

De lo anterior, se desprende que se deja en todo momento en estado de indefensión al Sujeto obligado, al no contar con la posibilidad de recurrir las resoluciones, cuando considere que éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho.

El artículo 90 de la LTAIPDF, establece la obligación de los Entes obligados a informar al Instituto del cumplimiento de sus resoluciones, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución. No podrá archivarse ningún expediente sin que se haya cumplido la resolución correspondiente o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

En caso de incumplimiento de la resolución, de acuerdo con el artículo 91 el Instituto notificará al superior jerárquico de los Entes obligados responsables a fin de que ordenen el cumplimiento en un plazo que no excederá de diez días. Si persistiera el incumplimiento, se notificará al órgano interno de control para su inmediata intervención e inicie el procedimiento de responsabilidad

correspondiente. Adicionalmente el Instituto podrá hacer del conocimiento público esta circunstancia.

Indudablemente, toda la impugnación se basa en la falibilidad humana; es decir, los actos del hombre están siempre expuestos a caer o incurrir en equivocaciones y en injusticias. Esta puede ser considerada la razón justificativa de la impugnación.¹⁹¹ Lo anterior, se considera como la principal razón por la que se propone la existencia del Recurso de Alzada, con la finalidad de que el Sujeto obligado tenga la posibilidad de exponer sus razonamientos y argumentos mediante los que haga valer el error o equivocación que pueda existir en las resoluciones emitidas por el Instituto.

2.6.3.2 Recurso de Revocación

*Revocación administrativa, existe gran confusión en el empleo de esta figura, tanto en la doctrina como en la ley. La revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo; los problemas de la revocación administrativa son de carácter terminológico, al confundirse con la anulación de un acto irregular o con algún medio de defensa que los particulares posean para impugnar aquellos actos que consideren lesivos a su interés (recurso de revocación) y el segundo problema gira en torno a qué actos pueden revocarse y con qué alcances.*¹⁹²

Esta forma de extinción implica dejar sin efectos un acto válido, debe decidirla una autoridad competente en ejercicio de sus facultades, debe estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca a petición del gobernado, no debe causar perjuicio al particular, recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos, obedece a una

¹⁹¹ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Op. Cit.*, pp. 297-298

¹⁹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Op. Cit.* p. 254.

causa de conveniencia al interés general, constituye un nuevo acto administrativo.¹⁹³

De conformidad con el artículo 89 de la LTAIPDF, contra los acuerdos y resoluciones no definitivas pronunciadas en la substanciación del recurso de revisión, el recurrente podrá interponer el recurso de revocación, que será sustanciado en los términos establecidos por el Reglamento Interior del Instituto, y resuelto por el Pleno.

La tramitación del recurso de revocación, se sujeta a las normas establecidas en el artículo señalado en el párrafo anterior, y se inicia mediante escrito de agravios que a juicio del recurrente le causa la resolución, se debe acompañar copia de ésta, así como las pruebas que considere necesarias.

El plazo de presentación de dicho escrito es dentro de los tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo o resolución recurrida; asimismo, el Instituto dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción acordará sobre la procedencia del recurso, así como de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

Desahogadas las pruebas, si las hubiere, el Instituto emitirá resolución dentro de los cinco días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor a tres días hábiles. La interposición del recurso de revocación suspenderá los plazos previstos para resolver el recurso de revisión.

¹⁹³ *Idem.*

CAPITULO III

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La aprobación por parte del Congreso de la Unión, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en abril de 2002, marcó un punto de suma importancia en la historia reciente del país, al considerarse que esta ley consolida la democracia mexicana. Desde el punto de vista jurídico implicó la reglamentación de una de las vertientes del derecho a la información consagrado en la Constitución desde 1977, pero que hasta entonces había sido en la práctica imposible de ejercer de manera efectiva.¹⁹⁴

Para Sergio López Ayllón, “resulta ingenuo pensar que la simple expedición de la ley modificaría el estado de las cosas de un día para otro. Se trata en realidad de un cambio político, administrativo y cultural de enorme envergadura cuya consolidación llevará años...”¹⁹⁵

*El secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la administración en relación con la sociedad, la ausencia de una interdicción general a la administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder, determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar el acceso a la documentación administrativa.*¹⁹⁶

Tomando en consideración que la administración pública ha utilizado el secreto para la conducción de sus proyectos, la voluntad política y una comprensión

¹⁹⁴ LÓPEZ-AYLLÓN, *Op. Cit.*, pp. 235-236.

¹⁹⁵ *Idem*, p. 236.

¹⁹⁶ *Idem*, p. 235.

adecuada de la importancia de la transparencia son elementos cruciales en la operación de la transparencia.

Es importante resaltar que existen diferencias sustantivas en las leyes, en lo que respecta a los sujetos obligados, los requisitos para ejercer el derecho, los plazos y procedimientos de acceso y clasificación, las obligaciones para proveer información, los criterios para clasificar y reservar información y las normas para administrar los recursos públicos.

El derecho a la información, en tanto garantía fundamental de toda persona, implica el derecho al 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, es decir, el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.¹⁹⁷

Legislar y fortalecer los instrumentos y mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, otorga a los gobernados herramientas indispensables para llevar a cabo un control social de los órganos del Estado y para evaluar a sus gobernantes, contando con elementos objetivos de juicio para hacerlo, además de que genera realmente una ciudadanía responsable y participativa que exige rendición de cuentas a sus gobernantes.¹⁹⁸

Las tres primeras fracciones contienen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho, las fracciones cuarta a sexta desarrollan las bases de operación que deberán contener las leyes en la materia, para que el ejercicio del derecho a la información sea homogéneo.

¹⁹⁷ *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, IFAI, 2007, p. 20, [en línea] disponible en: <http://www.ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones>.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 21.

En este sentido, los estándares mínimos del derecho de acceso a la información establecido en la reforma al artículo 6º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2007, que señala, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

En esta fracción se establece el principio básico contenido en la reforma, toda la información en posesión de los organismos que componen la administración del Estado mexicano es pública; en este sentido se eliminan las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información.

“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”.

En este sentido se establece una limitación al derecho de acceso a la información, la cual se refiere a la protección de la vida privada y de los datos personales, la cual no puede ser objeto de publicidad, pues se pondría en grave riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y la vida privada.

“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”.

Esta fracción tiene una gran relevancia, pensando en que no debe existir justificación alguna para ejercer este derecho y no se debe condicionar o intimidar al gobernado al requerir acreditar su personalidad, o el interés jurídico que tenga para conocer la información o la justificación de su posterior utilización, ya que en primer términos la información tiene la característica de ser pública, por lo que cualquiera tiene derecho a conocerla.

“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”.

*A partir de esta fracción, se desarrollan las bases operativas que deberán desarrollar las leyes para el ejercicio del derecho. El primer aspecto es el desarrollo de mecanismos de acceso que permitan a cualquier persona realizar y obtener de manera expedita el acceso a la información, a sus datos personales o la rectificación de estos últimos. Por otro lado, ante la eventual negativa de acceso o la entrega de información incompleta, por ejemplo, las leyes deberán desarrollar un mecanismo de revisión, también expedito, ante un órgano u organismo especializado.*¹⁹⁹

Establece que deben existir procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual resulta relevante para el desarrollo del presente trabajo, tomando en consideración que es indispensable el análisis del órgano garante de la información, en cuanto a las competencias y atribuciones que le otorga la normativa correspondiente.

Se analizarán, los alcances de la autonomía operativa y de decisión, con que cuenta para el Distrito Federal, el INFODF, así como el concepto de imparcialidad

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 28.

que establece la Constitución, tomando en consideración que en la práctica esa autonomía e imparcialidad se ve reflejada en un actuar del órgano en procuración del derecho de acceso a la información, lo cual rebasa las características contempladas por la CPEUM.

“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”.

Esta fracción contiene un principio de suma importancia, tomando en consideración que para estar en posibilidad de atender el derecho de acceso a la información, los entes públicos deben contar con la información documentada y organizada, de tal forma que su acceso y disponibilidad no represente un desgaste innecesario, en recursos materiales y humanos.

Esto se da cuando existe 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.²⁰⁰

“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”.

Este principio da mayor claridad al uso de los recursos públicos, ya que al ser entregados a personas privadas físicas o morales, se ocultaba el flujo del dinero, y

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 30.

era prácticamente imposible dar seguimiento al presupuesto que se destinaba a este tipo de personas; lo cual facilitaba el desvío de recursos, lo anterior implica que la transparencia del ejercicio de los recursos públicos se extiende en algunos a las personas físicas o morales, a quienes son entregados los recursos públicos, aun cuando dichas personas no se consideran sujetos obligados, la entrega de recursos públicos las sujeta a entregar informes y documentación comprobatoria por cuanto hace al uso y destino de los recursos públicos con los que se vieron beneficiados.

La reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es resultado de uno de los procesos políticos más esperanzadores de los últimos años en nuestro país, ya que dicha reforma que otorga en definitiva, a toda persona, el poder de conocer sin trabas ni condiciones artificiales todos los documentos en los que consta la actividad de los gobiernos federal, estatal y municipal de México. El derecho de acceso a la información se inscribe plenamente en esa agenda democrática de México, y se inscribe como un derecho fundamental, al menos por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.²⁰¹

En tal virtud, se considera un gran avance la reforma antes señalada, tomando en consideración que con ella se logra una mejora en la organización de la administración pública, ya que se obliga a los entes públicos a mejorar sus procesos organizacionales así como a documentar y dejar evidencia de su actuación, lo cual puede verse como una gran oportunidad de los funcionarios para resaltar la eficiencia de su labor servidores públicos.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 3.

“Puede decirse incluso que una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas son las libertades de expresión y de información. En efecto, hoy se reconoce ampliamente que la información es una condición necesaria para la realización del Estado democrático”.²⁰²

Es evidente que esta Reforma, logra que nuestro país refleje un adelanto considerable poniéndose a la par de otros países que han tenido mayores avances en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información.

En nuestro país desde 1977, se modificó el artículo sexto constitucional, para añadirle lo siguiente: *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 cuál es el alcance de esa reforma.²⁰³

De este modo, la doctrina moderna, con sustento en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre los que cabe destacar el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión 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 que 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).²⁰⁴

²⁰² *Idem.*

²⁰³ *Idem.*

²⁰⁴ *Idem.*

Es por ello que se considera que el derecho a la información tiene dos vertientes principales, la primera que se refiere al derecho a informar con la finalidad de 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.

La reforma constitucional en 2007 del artículo 6°, establece las condiciones mínimas que aseguran el derecho de toda persona de tener acceso a la información pública, la transparencia y el acceso a la información en la política mexicana en los últimos años representan un gran avance en la calidad democrática del Estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos, ya que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos.²⁰⁵

El acceso a la información y la transparencia son un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Por lo que es necesario construir un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país.²⁰⁶

En este sentido, se establecen los principios generales o básicos que en la materia son 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.*
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.*

²⁰⁵ *Ibidem*, p.11.

²⁰⁶ *Ibidem*, p.16.

- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.*
- f) Prueba de daño y de interés público.*
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.*
- h) Obligación de proporcionar información.*
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.*
- j) Protección de la vida privada²⁰⁷*

El presente trabajo se enfoca principalmente al análisis del inciso e) en el que se establece que el procedimiento de revisión será ante un organismo especializado e imparcial con autonomía operativa, presupuestal y de decisión. En ese sentido queda justificada plenamente la existencia del Recurso de Alzada que se propone en el presente trabajo, con la finalidad de dar mayor certidumbre a la legalidad de las resoluciones dictadas por el órgano garante del derecho de acceso a la información.

Para tal efecto, a nivel federal, existe el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), y a nivel local, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF) como organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios.

3.2 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Las disposiciones contenidas en el Estatuto, son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁷ *Idem.*

El artículo 2° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), establece que la Ciudad de México, es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y las demás disposiciones legales aplicables, tal como se desprende del contenido del artículo 7° del EGDF.

Por su parte el numeral 8°, señala que las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido la función legislativa del Distrito Federal recae en la Asamblea Legislativa (ALDF), y entre sus facultades de acuerdo con lo establecido por el artículo 42 fracción XI, le corresponde: legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos. Por tal motivo, en cumplimiento a la Reforma del artículo 6° constitucional, la Asamblea Legislativa es competente para conocer las reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

En consecuencia, correspondió a la ALDF, dictaminar las iniciativas respecto a las reformas y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, decreto mediante el que se abrogó la LTAIPDF publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003, la cual estuvo vigente

hasta el día 23 de junio de 2008, fecha en que entró en vigor la “Nueva Ley de Transparencia del Distrito Federal”.

El Decreto de Reforma a que se hace referencia, debe su origen a la Reforma del Artículo 6 constitucional, la cual fue revisada en el subcapítulo precedente, lo anterior tomando en consideración que la transparencia y el acceso a la información, tiene su origen en las libertades de expresión e información, las cuales se han constituido en los pilares fundamentales de las democracias modernas. En efecto, hoy se reconoce ampliamente que la información es una condición necesaria para la realización del Estado democrático.

En este sentido es importante señalar, que no se considera el hecho del acceso a la información como uno de los ejes principales, en donde el ciudadano tiene derecho a la información, hay un segundo eje a enfatizar, la transparencia en la conducta de la política económica. “Lo anterior, tomando en consideración que la transparencia ayuda a las economías a funcionar mejor y las hace menos vulnerables a las crisis. La mayor apertura alienta debates y análisis públicos más amplios sobre las medidas para tomar, fomenta la rendición de cuentas por parte de las autoridades y con ello la credibilidad de las instituciones”.²⁰⁸

Con la finalidad de proteger este derecho, mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de octubre de 2005, se creó al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, como órgano garante del derecho de acceso a la información, el cual será analizado en el Capítulo IV del presente trabajo.

3.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Esta Ley, tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las

²⁰⁸ *Memoria 2010, 4º Seminario Internacional de Transparencia, México, INFODF, 2011, p. 17.*

facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales.

El artículo 7 de la Ley de la materia, establece que los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal, atenderán a los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad.

De lo anterior se desprende que la LOAPDF considera a la transparencia como un principio de la administración pública, y que todos los actos del gobierno tienen que encontrarse apegados a este principio; por lo que el contenido de diversos artículos de esta Ley, se encuentra vinculado a la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información, en cuanto a las atribuciones que corresponden a cada una de las dependencias y órganos que conforman la Administración Pública del Distrito Federal se establecen obligaciones específicas al respecto, como las siguientes:

El artículo 23 fracción XV de la LOAPDF, establece como atribución de la Secretaría de Gobierno, sistematizar el padrón de establecimientos mercantiles que funcionen en el Distrito Federal, publicándolo en Internet de conformidad con las Leyes de Protección de Datos Personales y de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito.

En el artículo 23 bis fracción VIII, corresponde a la Secretaría de Protección Civil, recabar, captar y sistematizar la información, para conocer la situación del Distrito Federal en condiciones normales y de emergencia; artículo 23 ter fracción XIX, a la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo corresponde Integrar un banco de información estadística y archivo documental de temas relacionados con la problemática laboral, así como proporcionar a trabajadores, empresarios e instituciones académicas, los servicios del centro de documentación e información y la asesoría de su unidad de apoyo e investigación.

De conformidad con el Artículo 23 Quintus, fracción XI, a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Elaborar, le corresponde actualizar y difundir un banco de información de los proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural de la Ciudad de México.

A la Secretaría de Salud de acuerdo con el Artículo 29 fracción XIV, le compete planear, operar, controlar y evaluar el Sistema de Información de Salud del Distrito Federal; y la fracción XV establece que deberá determinar la periodicidad y características de la información que deberán proporcionar los prestadores de servicios de salud en el Distrito Federal de los sectores público, social y privado.

Para la Secretaría de Turismo el Artículo 32 fracción IX determina, formular y difundir la información oficial en materia de turismo; y coordinar la publicidad que en esta materia efectúen las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Artículo 32 bis en su fracción IX, establece que a la Secretaría de Cultura le compete, operar un sistema de información y comunicación a fin de promover de manera oportuna al público en general la oferta y demanda culturales en la Ciudad de México.

Por su parte, el artículo 34 fracción X, señala que corresponde a la Contraloría General, planear, establecer y coordinar, con la Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor, los sistemas de autoevaluación integral de la información y de seguimiento de la gestión pública; y en la fracción XII señala que deberá inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, cumplan con las normas y disposiciones en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, sistemas de registro y contabilidad.

En el caso de los Órganos Político-Administrativos, el artículo 39 fracción XL, les faculta a prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial.

En este sentido, se destaca que ya de por sí, los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal, tienen como obligación específica la de difundir a los gobernados, información respecto de su actividad y gestión a través de diferentes medios ya sea electrónicos y físicos. Además de esto, la LTAIPDF establece en sus artículos 13 y 14 la obligación de publicar “información de oficio”, en donde se establecen los temas o políticas que deben obligatoriamente ser informados a través de los Portales de Internet de cada uno de los Sujetos Obligados, esto será revisado más adelante por encontrarse establecido en la Ley específica.

3.4 Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Es importante para el desarrollo del presente trabajo, analizar lo correspondiente al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), tomando en consideración que es la instancia jurisdiccional competente, con autonomía y jurisdicción plena para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

La tesis del presente trabajo, consiste en la implementación del recurso de alzada como medio de impugnación en materia de acceso a la información en el Distrito Federal. Sin embargo, es preciso analizar el artículo 31 fracción X de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, con la finalidad de establecer la competencia de dicho Tribunal como órgano jurisdiccional, que establece:

Artículo 31.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

X. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a las personas físicas o morales.

En este sentido, es importante establecer que el TCADF, no solamente conoce de los juicios promovidos por las personas físicas o morales, sino que también da oportunidad a que las autoridades, promuevan juicios de nulidad respecto de resoluciones que hayan sido dictadas en su perjuicio, o mejor dicho a favor de los particulares, lo anterior de conformidad con el contenido del artículo 50 de la LOTCADF que señala:

Artículo 50.- Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán este carácter:

a)...

e) La persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad sea demandada por la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 fracción X de esta Ley; y

f) La Administración Pública Paraestatal y Descentralizada cuando actúen con el carácter de autoridad.

III.- El tercero interesado, o sea, cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal, o que tenga un interés contrario o incompatible con la pretensión del demandante.

Sin embargo es importante considerar que la Ley de Transparencia no contempla la posibilidad de que el Sujeto Obligado interponga recurso alguno en contra de las resoluciones emitidas por el Pleno del INFODF, en las que se condene a revocar o modificar las decisiones del Sujeto Obligado y se le ordene que permita al particular el acceso a la información solicitada.

Por lo anterior, con la finalidad de que el Sujeto Obligado no sea vulnerado con el contenido de una resolución dictada a favor del Particular, es necesario implementar el Recurso de Alzada que se propone, lo que además tiene como consecuencia que en un momento dado el Sujeto Obligado, pueda recurrir al Juicio de Nulidad establecido ante el Tribunal Contencioso Administrativo del

Distrito Federal, habiendo agotado las instancias previas que en derecho procesal correspondan.

3.5 Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

De conformidad con su artículo 1º, esta Ley tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. Esto significa, que resulta aplicable a la materia de transparencia, y que el órgano garante del derecho de acceso a la información, esto es el INFODF, al formar parte de la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentra vinculado a lo establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, queda confirmado con el contenido del artículo 7 de la LTAIPDF que establece que en todo lo no previsto en su articulado, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo y en su defecto el Código de Procedimientos Civiles, ambos para el del Distrito Federal.

Asimismo, el artículo primero, establece las excepciones, al señalar que quedan excluidos, los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, así como de justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

En este sentido, no se excluye en ningún momento lo relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que es importante considerar los recursos jurídicos que se contemplan en la LPADF dentro del procedimiento administrativo, y que son dos a saber Recurso de Inconformidad y Juicio de Nulidad, los cuales ya fueron revisados en el Capítulo anterior.

3.6 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal

La promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.²⁰⁹

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. 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.²¹⁰

En el Distrito Federal el 8 de mayo del 2003 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por primera vez la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la cual quedó abrogada con la publicación de la “nueva” Ley de Transparencia publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 28 de marzo de 2008, obedeciendo a la reforma constitucional del artículo 6°, que fue analizada al principio del presente capítulo.

Sin embargo, en el afán de dar cumplimiento al principio de Máxima Publicidad, el órgano garante, al momento de resolver los Recursos de Revisión, asume en ocasiones el papel de Procurador del particular, condenando al Sujeto obligado,

²⁰⁹ *Reforma al artículo 6°, Op. Cit.*, p. 12.

²¹⁰ *Idem.*

en la mayoría de las ocasiones a entregar la información al recurrente, empero la problemática institucional no concluye ahí, ya que en otras de las ocasiones, el INFODF, ordena que se genere la información o que se fabrique de acuerdo a los intereses de los solicitantes.

De conformidad con el artículo 88 primer párrafo, de la LTAIPDF, se establece que: Las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes Públicos y los particulares. Los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Lo anterior deja en estado de indefensión al Ente Público al no contar con un Recurso que le permita “inconformarse” con la resolución dictada por el INFODF, sin que cuente con la posibilidad de verter los argumentos o justificaciones jurídicas que le permitan manifestar sus consideraciones y el motivo por el cual no le es posible atender favorablemente la solicitud realizada por el particular.

CAPITULO IV
RECURSO DE ALZADA COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN
EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1 Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

En el año 2003, con la finalidad de vigilar el cumplimiento del derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, se creó como órgano garante al Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI), cuya naturaleza consistía en ser un organismo autónomo con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y decisión, integrado por representantes de la Sociedad Civil y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos.

Como consecuencia de las reformas, adiciones y derogaciones de que ha sido objeto la LTAIPDF, con la reforma del 28 de octubre de 2005, desapareció el CONSI, dando lugar al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal INFODF, siendo el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la LTAIPDF.

Asimismo, en virtud de la Reforma publicada en la GODF el 29 de agosto de 2011, se modificó el nombre del órgano garante quedando como Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, manteniendo la misma naturaleza jurídica, a que se hace referencia a continuación.

4.1.1 Naturaleza

El INFODF, de conformidad con el artículo 63 de la Ley de la materia, es un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública, encargado de dirigir y

vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y la normativa que de ella derive, así como de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.

A Nivel Federal, existe el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho 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

El INFODF y el IFAI, cada uno en su nivel de competencia, tomando en consideración al primero por tratarse del órgano garante a nivel del Distrito Federal, y por ser materia principal del presente trabajo; y el segundo como garante a Nivel Federal, tratando de establecer una comparación entre la naturaleza de ambos, así como en su objetivo principal, se desprende que son un espejo en cada uno de los niveles a que corresponden; existiendo particularidades en cuanto a la integración del órgano, la forma y plazos en que se atienden las solicitudes, etc. Análisis que no es posible realizar a fondo, tomando en consideración que no se trata del objetivo principal del presente trabajo.

La autonomía con lo que cuentan los órganos garantes en materia de transparencia, tiene como finalidad legitimarlos plenamente como órganos imparciales, que no respondan a consignas directas o indirectas de otras autoridades, dado que no dependen de ninguna de ellas, garantizando así una actuación profesional y objetiva, siempre apegada a la legalidad, por tratarse de órganos especializados que cuentan con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.

Indudablemente la autonomía con que cuentan el IFAI y del INFODF, en sus respectivas competencias, a nivel federal el primero y a nivel local en el Distrito

Federal el segundo, es imprescindible, tomando en consideración que para el caso de que estuvieran subordinados a cualquier otra autoridad o Poder, sus decisiones estarían viciadas con la tendencia que les impusiera la jerarquía de quien dependieran.

4.1.2 Estructura Orgánica

El INFODF se integra por un Comisionado Presidente y cuatro Comisionados Ciudadanos, representantes de la sociedad civil, mismos que serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del pleno de la Asamblea Legislativa, de conformidad con las bases establecidas en los artículos 66 y 67 de la LTAIPDF; y durarán en su encargo un periodo de 6 años sin posibilidad de reelección.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto contará con la siguiente estructura:

I. Pleno;

II. Comisionado Presidente;

III. Comisionados Ciudadanos;

IV. Secretaría Técnica;

V. Secretaría Ejecutiva;

VI. Contraloría;

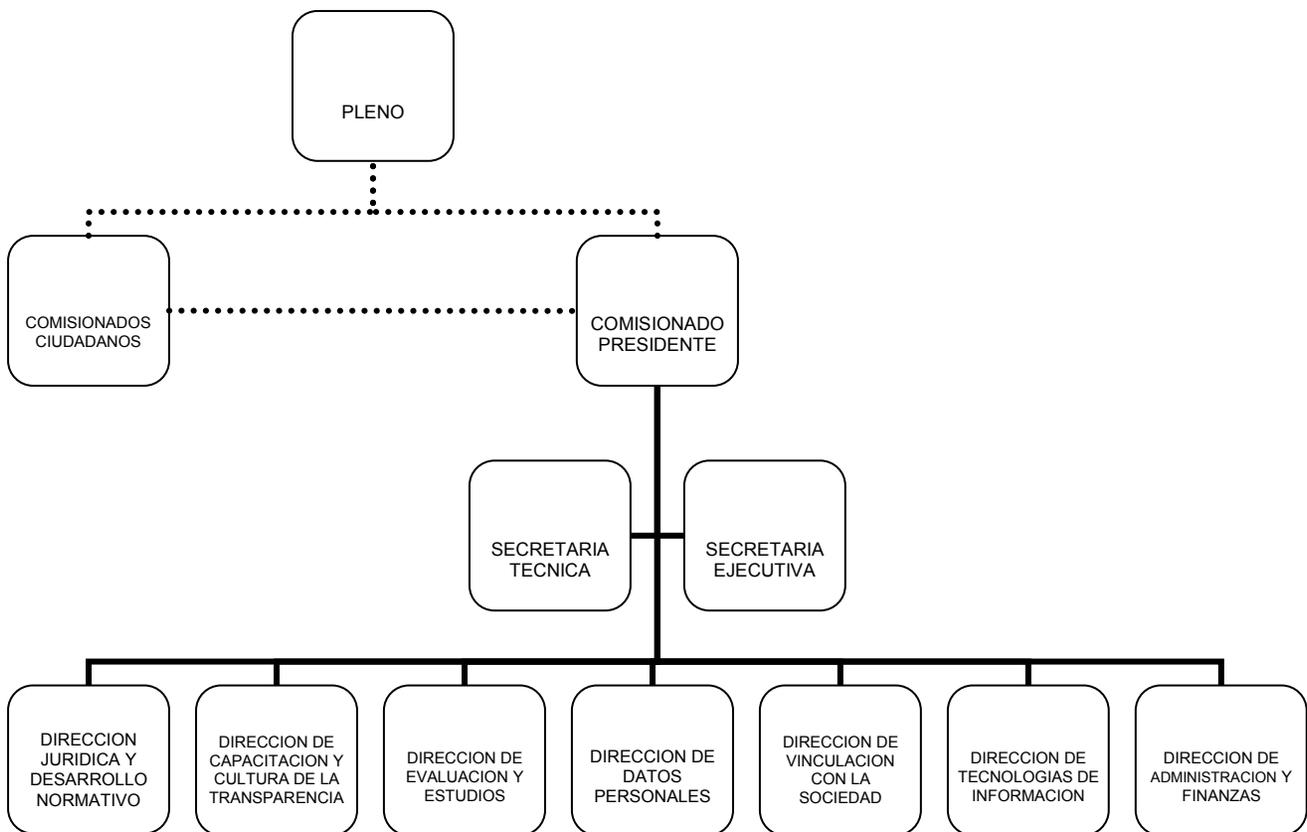
VII. Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo, Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia, Dirección de Evaluación y Estudios, Dirección de Vinculación con la Sociedad, Dirección de Datos Personales, Dirección de Tecnologías de Información y Dirección de Administración y Finanzas;

VIII. Coordinación de Información y Coordinación de Difusión; y

IX. Las demás unidades administrativas, así como el personal que autorice el Pleno, a propuesta del Presidente.²¹¹ (Ver figura 1)

²¹¹ Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, artículo 6.

Figura 1
Organigrama
Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección
de Datos del Distrito Federal



4.1.3 Funciones

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, tiene entre otras, las siguiente funciones: Emitir opiniones y recomendaciones sobre temas relacionados con la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como emitir recomendaciones a los Entes Obligados respecto a la información que deben publicar y mantener actualizada en los términos de la presente Ley. Diseñar

y aplicar indicadores para evaluar el desempeño de los Entes Obligados sobre el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Organizar seminarios, cursos, talleres y demás actividades que promuevan el conocimiento de la presente Ley y las prerrogativas de las personas, derivadas del Derecho de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, el análisis será enfocado en la función que corresponde a Investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por los Entes Obligados con relación a las solicitudes de acceso a la información, protegiéndose los derechos que tutela la presente Ley.

4.1.4 Atribuciones

Para el desarrollo del presente trabajo se revisarán las atribuciones del Pleno, del Comisionado Presidente, de los Comisionados Ciudadanos, del Secretario Técnico y de la Dirección Jurídica, las cuales se encuentran establecidas en el Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en los artículos 12, 13, 14, 16 y 21 respectivamente; sin embargo, es pertinente aclarar que únicamente serán analizadas las atribuciones que tienen relación con el Recurso de Revisión, y en su caso las modificaciones que deben contemplarse para la existencia del Recurso propuesto.

El Pleno del Instituto sesiona semanalmente y dentro de sus atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la ley de la materia corresponde entre otras: investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos y resoluciones dictados por los entes obligados respecto a las solicitudes de acceso a la información con la finalidad de garantizar la protección de los derechos de acceso a la información pública y acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (ARCO).

Asimismo, de acuerdo con el artículo 12 del RIIAIPPDF, le corresponde: determinar la forma y términos en que serán ejercidas las atribuciones asignadas al Instituto; aprobar un sistema de rendición de cuentas y de evaluación sobre el cumplimiento de metas; dictar políticas, lineamientos, acuerdos y demás normatividad necesaria para ejercer sus atribuciones; aprobar la estructura orgánica y funcional del Instituto; así como resolver los recursos de revisión y revocación previstos en la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales.

Esta última atribución es una de las más importantes, toda vez que el Recurso de Alzada que se propone consiste en impugnar la resolución dictada en el recurso de revisión y en consecuencia quien resultaría competente para resolver sería el Pleno, por lo que la propuesta consistirá en que la facultad para resolver la primera instancia corresponda a la Dirección Jurídica.

Por otro lado el artículo 13 del RIIAIPDF, establece como atribuciones del Presidente, entre otras: convocar y presidir las sesiones del Pleno; Someter a la aprobación del Pleno, las normas, lineamientos y demás documentos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto; aprobar los procedimientos administrativos y políticas de operación internas del Instituto; dirigir y supervisar, auxiliado por el Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo, el trabajo y funcionamiento de las unidades administrativas del Instituto.

Con fundamento en lo anterior, la propuesta de modificación en las atribuciones con la finalidad de ajustarlas en los términos señalados en párrafos anteriores, tendría que realizarla el Presidente, a efecto de someterla a autorización del Pleno.

El numeral 14 del Reglamento del INFODF, señala como atribuciones con que cuentan los Comisionados Ciudadanos, entre otras: velar por el cumplimiento de los fines y objetivos a que se refieren los artículos 1 y 9 de la Ley de Transparencia, así como del cumplimiento de la Ley de Datos Personales;

participar en las sesiones del Pleno con voz y voto; conocer, debatir y votar los asuntos que sean sometidos para su aprobación en el Pleno, así como suscribir los acuerdos, resoluciones, actas y demás actos emitidos por el mismo.

Para el caso de la Secretaría Técnica, de conformidad con el artículo 16 del RIIAIPDPDF, entre otras, cuenta con las siguientes atribuciones: participar con derecho a voz en las sesiones del Pleno, auxiliando al Presidente en la conducción de las mismas; declarar la existencia del quórum y certificar sobre lo actuado en las sesiones; Elaborar las actas del Pleno y llevar el registro y control de la documentación del mismo; Notificar los acuerdos, las resoluciones y las recomendaciones emitidos por el Pleno.

En los estados de Campeche y Yucatán, los cuales serán analizados en los subcapítulos correspondientes, la resolución del recurso de revisión, en “primera instancia” corresponde al Secretario Ejecutivo y la “segunda instancia” la resuelve el Pleno, sin embargo, como ya se mencionó en párrafos anteriores, la propuesta del presente trabajo consiste en que la primera instancia sea resulta por la Dirección Jurídica del INFODF, a continuación se analizan las funciones y atribuciones con las que actualmente cuenta.

De conformidad con el artículo 21 de la LTAIPDF, son atribuciones de la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo, entre otras: substanciar los recursos de revisión, de revocación y de recusación en los términos previstos en la Ley y demás normatividad aplicable, así como elaborar los proyectos de resolución que correspondan; resolver los recursos de revisión que se interpongan cuando los mismos sean desechados; por actualizarse una causal de improcedencia; los que se tengan por no interpuestos, y por sobreseimiento ante el desistimiento expreso del recurrente; dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Pleno, derivadas de la interposición de recursos de revisión.

De las facultades señaladas en el párrafo anterior, se sustenta claramente que la Dirección Jurídica y de Desarrollo Normativo cuenta con la capacidad y aptitud para dictar la resolución al recurso de revisión que interponga el particular al encontrarse inconforme con la respuesta emitida por el ente público a su solicitud; creándose en tanto la posibilidad de que el sujeto obligado impugne en segunda instancia la resolución a través del Recurso de Alzada, correspondiendo al Pleno la facultad para resolver dicho recurso.

Es importante resaltar además, otras atribuciones con que cuenta la Dirección Jurídica, como son: recibir y sustanciar las denuncias presentadas al Instituto por infracciones a la Ley, cometidas por los entes públicos; notificar los acuerdos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones; dar vista a los órganos de control de los Entes obligados en caso de incumplimiento a las resoluciones ordenadas por el Pleno; coadyuvar en la revisión jurídica de las normas internas y demás ordenamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto; fungir como conciliador entre los particulares y los Entes obligados con el objeto de procurar la conciliación de intereses cuando estos entren en conflicto con motivo de la aplicación de la Ley de Datos Personales.

En este sentido, y tomando en consideración que a la Dirección Jurídica le corresponde substanciar el recurso de revisión y resolverlo de forma directa en los casos de desechamiento, así como dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones y en su caso fungir como conciliador entre particulares y Entes, únicamente será necesaria una reforma mediante la cual se adicione la facultad para resolver en definitiva el recurso de revisión, y así estar en posibilidad de que el conocimiento y resolución del Recurso de Alzada corresponda al Pleno del Instituto.

4.2 Recurso de Revisión en materia de acceso a la información en el Distrito Federal

El artículo 77 de la LTAIPDF establece los supuestos ante los cuales procede el recurso de revisión²¹² en el capítulo segundo del presente trabajo, fueron analizados los medios de impugnación entre los cuales se encuentra el recurso de revisión en materia de acceso a la información pública, por lo que en este capítulo resulta innecesario analizar de nueva cuenta el procedimiento que debe llevarse a cabo para la substanciación del referido recurso.

Sin embargo se resaltan los efectos de la resolución, que consisten en: desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; confirmar el acto o resolución impugnada; y revocar o modificar las decisiones del Ente Público y ordenarle a éste que permita al particular el acceso a la información solicitada, que la proporcione completa, que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Asimismo, es importante señalar el contenido del artículo 88 de la LAIPDF, ya que el mismo contiene la base que da sustento al presente trabajo, al establecer que: las resoluciones que emita el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes Públicos y los particulares.

Para el desarrollo del presente trabajo, esta disposición resulta fundamental tomando en consideración que determina que las resoluciones serán definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes públicos y los particulares; lo cual resulta contrario a la teoría de la impugnación, que establece que “en todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea que las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones de los tribunales, si éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho”.²¹³

²¹² Véase 2.6.3.1.

²¹³ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Op. Cit.*, p 297.

En este sentido es necesario retomar lo señalado en el capítulo 2.5 del presente trabajo, en lo relativo a la teoría de la impugnación, que en lo general señala que las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones si éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho, por lo que al señalar que las resoluciones serán definitivas, inatacables y obligatorias, resulta incongruente con dicho principio.

Por otro lado, la segunda parte del primer párrafo del artículo en comento establece: Los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes. La resolución que emita el Instituto deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos.

El artículo 88 citado, concede únicamente al particular la posibilidad de recurrir la resolución ante las autoridades jurisdiccionales competentes, debiendo el Instituto señalar cuál es la instancia competente a la que puede ocurrir el particular inconforme en defensa de sus derechos; de acuerdo con la investigación realizada en el presente trabajo, se revisaron los resolutivos de diversas resoluciones emitidas por el INFODF, de las que se desprende que el Instituto señala al particular que en caso de estar inconforme con la resolución puede interponer juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa; sin embargo el Recurso de Alzada consiste en que sea el mismo Instituto quien resuelva la segunda instancia, y en ningún momento el recurso propuesto debe ser conocido por la autoridad judicial.

Lo anterior se resalta, tomando en consideración el contenido de las tesis jurisprudenciales dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los siguientes términos:

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.²¹⁴

Los artículos 49, 50 y 51 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, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo 59 de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del

²¹⁴ 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 [Tesis Aislada], Novena Época, Instancia: Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Noviembre de 2007, Tesis: I.6o.A.49 A página 757, (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).

*conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento.*²¹⁵

Si bien es cierto, como lo ha señalado la Corte en las Tesis antes transcritas, que el legislador no contempló la posibilidad de que las Dependencias y Entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación, considerando, el hecho de que no es válida la utilización de recursos jurídicos en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, también lo es el hecho de que las resoluciones dictadas por el órgano garante pueden ser incongruentes, o estar dictadas sin apego a la normativa, por lo que se debe considerar la posibilidad de que el ente público manifieste su inconformidad por lo menos ante la misma autoridad que dicta la resolución que le afecta.

En este sentido, en la investigación realizada para el presente trabajo se revisaron los puntos resolutivos de diversas resoluciones emitidas por el INFODF, de las que se desprende que el Instituto señala al particular que, en caso de estar inconforme con la resolución, puede interponer juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

²¹⁵ INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES, [Tesis Aislada], Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Tesis: 1a. XIV/2012 (10a.) página 657, (Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González).

De lo anterior, se acredita que se deja en estado de indefensión al Ente Público, al no contar con la posibilidad de recurrir las resoluciones, cuando considere que éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas, irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho.

Es importante resaltar que el presente trabajo no pretende un retroceso al avance que en su evolución ha tenido el derecho de acceso a la información, sin embargo, es cierto también, que para que exista un verdadero ejercicio democrático es preciso contar con una ciudadanía educada y no promover la creación o fortalecimiento de supra instituciones, con atribuciones excedidas dotadas de facultades discrecionales con justificaciones mediáticas y que no corresponden, ni contribuyen al equilibrio administrativo.

Para tal efecto, más adelante se analizarán las Leyes que regulan la Transparencia y el derecho de acceso a la información pública en los estados de Campeche y Yucatán, las cuales establecen dentro del procedimiento en la materia, la posibilidad del Ente Público o Sujeto obligado, de recurrir las resoluciones dictadas en primera instancia por el órgano garante, manifestando en sus recursos correspondientes los agravios que consideran le son causados al sujeto obligado, con la finalidad de que el órgano garante revoque o modifique la resolución dictada.

A continuación, se procede a analizar los principios establecidos por el multicitado artículo 88 de la LTAIPDF, consistentes en definitividad, inatacabilidad e impugnación, los cuales se consideran violados en el contenido del numeral antes señalado.

4.2.1 Principio de Definitividad

Uno de los principales efectos de una resolución es su definitividad, pues en el caso de que la resolución sea desestimatoria, el particular tendrá que acudir ante un órgano jurisdiccional, con la finalidad de hacer valer los agravios que le cause

la resolución materia de impugnación, con la pretensión de modificar el resultado en su favor.

Al resolverse un recurso administrativo en forma definitiva, se agotan todas las posibilidades de que en la misma sede se anule o modifique el acto reclamado; en consecuencia, solo queda al particular la posibilidad de impugnar la resolución mediante un proceso contencioso o en su defecto recurrir al juicio de amparo.

En cuanto a las resoluciones judiciales se consideran definitivas las que ponen fin a un proceso solucionando el litigio planteado de fondo haciendo la aplicación de la ley general al caso concreto; en consecuencia, “la Sentencia debe ser considerada como el fin normal del proceso. Toda la actividad de las partes y del órgano jurisdiccional se encamina, prácticamente a este resultad, que constituye su meta”.²¹⁶

La sentencia tiene una eficacia imperativa y obligatoria. La parte vencida, una vez que la sentencia es firme, no puede dejar de cumplirla. La eficacia de la sentencia se concreta en la obligación que se impone a la parte vencida de comportarse de acuerdo con la declaración de derecho formada por el juez.²¹⁷

En este sentido, las sentencias definitivas pueden ser dictadas por el juez de primera instancia, sin embargo como se señala en los párrafos anteriores, no se considera obligatoria hasta el momento en que se han resuelto los recursos establecidos por la Ley y queda firme la resolución de la autoridad, esto es, cuando el tribunal de segundo grado, resuelve el recurso de apelación contra la sentencia definitiva de primera instancia. Hay por tanto, sentencias definitivas de primera instancia y sentencias definitivas de segunda instancia.

²¹⁶ DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, Derecho Procesal Civil, Edición 28ª, México, Porrúa, 2005, p. 323.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 324.

Por todo ello se pretende que el acto reclamado sea definitivo, en el sentido de que mediante el sistema ordinario ya no se pueda anularlo o neutralizarlo, para el efecto de que los jueces de amparo examinen inconstitucionalidades alegadas como último recurso.²¹⁸

El principio de definitividad que consagra el artículo 107 constitucional, tanto en materia judicial genérica como en materia administrativa, implica la obligación del agraviado consistente en agotar, previamente a la interposición de la acción constitucional, los recursos ordinarios (*lato sensu*) tendientes a revocar o modificar los actos lesivos. Ahora bien, tales recursos, cuya no promoción hace improcedente el juicio de garantías, deben tener una existencia legal, es decir, deben estar previstos en la ley normativa del acto o de los actos que se impugne. Por ende, aun cuando haya costumbre, como en muchos casos, de impugnar un acto por algún medio no establecido legalmente, el hecho de que el agraviado no intente éste, no es óbice para que ejercite la acción constitucional contra la conducta autoritaria lesiva.²¹⁹

Con base en lo señalado en el párrafo anterior, se analiza el siguiente principio, tomando en consideración que la Ley de Transparencia establece que las resoluciones dictadas por el pleno son Inatacables, sin embargo, esta característica contraviene los principios de definitividad e impugnación que son analizados en este subcapítulo y que se encuentran estrechamente vinculados.

4.2.2 Principio de Inatacabilidad

Como se ha venido resaltando, es necesario modificar el contenido del artículo 88 de la LTAIPDF tomando en consideración que al señalar que las resoluciones son inatacables, se afecta tanto a los particulares como a los sujetos obligados, obligando al particular que para el caso de no estar conforme con el resultado acuda a las instancias jurisdiccionales competentes.

²¹⁸ CASTRO, Juventino V., *Garantías y Amparo*, Edición 13ª, México, Porrúa, 2004, p. 388.

²¹⁹ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Edición 41ª, México, Porrúa, 2005, p. 284.

En consecuencia, el INFODF señala en el contenido de las resoluciones, que el particular deberá acudir al Amparo, sin embargo, en caso de existir un recurso ordinario previo como el que se propone en este trabajo, existiría la posibilidad de resolver un mayor número de inconformidades por parte de la misma autoridad resolutora.

Se pretende que el amparo sea la instancia final que permita la anulación de actos de autoridad violatorios de garantías individuales, razón por la cual si el resultado que pretende el agraviado puede obtenerlo mediante el uso de instrumentos ordinarios, se impide la utilización innecesaria del proceso constitucional, o la confusión en el uso de los medios de impugnación que interrumpan los procedimientos ordinarios, o bien pudieran traducirse en resoluciones contradictorias dentro de dichos procedimientos.²²⁰

El principio de definitividad desarrollado en el punto anterior, supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente.²²¹

En este sentido, la propuesta realizada en el presente encuentra su plena justificación, ya que la existencia del recurso de alzada, mediante el cual el Pleno del INFODF resuelva las impugnaciones interpuestas por cualquiera de las partes en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, resulta fundamental ante la posibilidad de la partes de recurrir las resoluciones mediante un recurso ordinario y no como hasta ahora a través del juicio de amparo. Lo anterior, es analizado con mayor profundidad por Ignacio Burgoa, al señalar:

²²⁰ CASTRO, Juventino V., *Op. Cit.*, p. 387.

²²¹ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo, Op. Cit.*, p. 283.

Por consiguiente, si existiera la posibilidad de entablar simultánea o potestativamente un recurso ordinario y el juicio de amparo, para impugnar un auto de autoridad, con evidencia se desnaturalizaría la índole jurídica del segundo, al considerarlo como un medio común de defensa. Si el amparo es el arma jurídica suprema de que dispone la persona para proteger sus derechos fundamentales contra la actuación inconstitucional e ilegal de las autoridades del Estado, si su ejercicio provoca la realización de las más altas funciones jurisdiccionales desplegadas por los tribunales federales, es lógico, que antes de intentarlo, se deduzcan por el interesado todos aquellos medios comunes u ordinarios de invalidación del acto reclamado que solo se ataca directamente, en su origen, en sí mismo, por nuestra institución controladora, cuando la legislación que lo noma no brinda al afectado ningún medio legal de reparación.²²²

4.2.3 Principio de Impugnación

Impugnar significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra.²²³; a través del medio de impugnación las partes atacan o combaten la validez o la legalidad de los actos procesales con la finalidad de anular, revocar, modificar, o subsanar una omisión.

José Becerra Bautista nos dice que impugnación proviene del vocablo latino *in* y *pugnare*, que significa luchar contra, combatir, atacar. El concepto de medios de impugnación alude, precisamente, a la idea de luchar contra una resolución judicial, de combatir jurídicamente su validez o legalidad. Indudablemente, toda la impugnación se basa en la falibilidad humana; es decir, los actos del hombre están siempre expuestos a caer o incurrir en equivocaciones y en injusticias. Esta puede ser considerada la razón justificativa de la impugnación.²²⁴

²²² *Idem.*

²²³ Diccionario de la Real Academia Española, [en línea], disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=impugnar>.

²²⁴ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Op. Cit.*, pp. 297-298.

Es la principal razón por la que se propone la existencia del recurso de alzada, con la finalidad de que el Ente público tenga la posibilidad de exponer sus razonamientos y argumentos mediante los que haga valer el error o equivocación que pueda existir en las resoluciones emitidas por el Instituto.

Al tratar de los caracteres comunes de todos los medios de impugnación, la tesis de Carnelutti, señala que el principio de inmutabilidad de la sentencia es consecuencia de su condición de instrumento productor de certeza(...) luego de que el juez llamado a decidir hubiese dicho su última palabra, al principio tiene que ceder ante la posibilidad de una decisión injusta, y en ese evento, colocada la doctrina ante el dilema de respetar lo intrínsecamente injusto, en aras de la certidumbre, o de moderar las consecuencias de ésta, evitando en cambio la injusticia, se decide en contemplación de ciertas conveniencias, por esta última solución, y atribuye a todos los procedimientos de impugnación el carácter de medios idóneos para alcanzar el fin supremo de lograr la justicia que el proceso debe perseguir.²²⁵

Por otra parte, para que tenga obligación el quejoso de agotar previamente al ejercicio de la acción constitucional un recurso ordinario legalmente existente con el objeto de impugnar el acto que lo agravie, debe existir entre este y aquel una relación directa de idoneidad, es decir, que el medio común de defensa esté previsto por la ley rectora del acto en forma expresa para combatir a éste y no que por analogía se considere dicho recurso como procedente para tal efecto.²²⁶

ROCCO, citado en la obra de Rafael de Pina, afirma que la sentencia de primer grado es un acto por sí mismo perfecto y que subsiste como acto de declaración hasta que se revoque o se modifique o se sustituya por una nueva sentencia (sentencia de segundo grado) o sea por otro acto de declaración de derecho.²²⁷

²²⁵ DE PINA, Rafael, *Op. Cit.*, p. 350.

²²⁶ BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo, Op. Cit.*, p. 284.

²²⁷ DE PINA, Rafael, *Op. Cit.*, p. 359.

En consecuencia, se refuerza la tesis mediante la cual se propone la existencia del medio de impugnación que permita brindar certeza a las partes, tomando en consideración que el proceso, y por lo tanto la sentencia que le pone término, “son instrumentos productores de certeza, protegiendo las garantías de justicia de lo resuelto, no solo en consideración al privativo interés de las partes, sino en contemplación de un supremo interés social.”²²⁸

4.3 Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán

4.3.1 Naturaleza

El Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (IEAIPY), es un organismo público autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, en el estado de Yucatán.

Para el desarrollo del presente trabajo, se considera importante el análisis del IEAIPY, en cuanto a su procedimiento para la atención y resolución de los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información, esto es, Recurso de Inconformidad y Recurso de Revisión.

El primero de los mencionados, es el medio a través del cual el solicitante se inconforma respecto a la respuesta emitida por el sujeto obligado, en consecuencia el Instituto a través del Secretario Ejecutivo resuelve sobre la procedencia del Recurso y ratifica o modifica la respuesta impugnada; por otro lado, el Recurso de Revisión, puede ser interpuesto tanto por el solicitante, como por el sujeto obligado, lo que le permite a este último manifestar los argumentos y fundamentos en que se encuentra sustentada la respuesta emitida al solicitante.

De lo anterior, se desprende que el sujeto obligado, cuenta con al menos una posibilidad para recurrir la resolución del órgano garante y manifestar los agravios

²²⁸ *Ibidem*, p. 350.

que se pudieren causar, por lo que no se le deja en estado de indefensión existiendo un verdadero equilibrio entre el derecho subjetivo público consistente en el acceso a la información y cumplimiento que debe dar al mismo el sujeto obligado, en su calidad de Estado.

4.3.2 Estructura

El Instituto estará integrado por tres consejeros, nombrados por el Congreso del Estado, uno de ellos fungirá como Presidente del Consejo el cual será nombrado, para el período de un año, pudiendo ser reelecto para otro período más.

El IEAIPY, para el despacho de sus asuntos, cuenta con la siguiente estructura:

I. Consejo General

a) Unidad de Acceso a la Información Pública;

II. Consejero Presidente

a) Coordinación de Apoyo Plenario y Archivo Administrativo;

III. Consejeros:

IV. Secretaría Ejecutiva

a) Asistente de la Secretaría Ejecutiva;

b) Oficialía de Partes;

V. Secretaría Técnica:

a) Coordinación de Sustanciación.

b) Coordinación de Proyectos.

VI. Dirección de Verificación y Vigilancia

a) Coordinación de Revisión y Validación

VII. Dirección de Administración y Finanzas:

a) Coordinación de Administración y Finanzas

VII. Dirección de Capacitación y proyectos Educativos:

a) Coordinación de Capacitación y Educación.

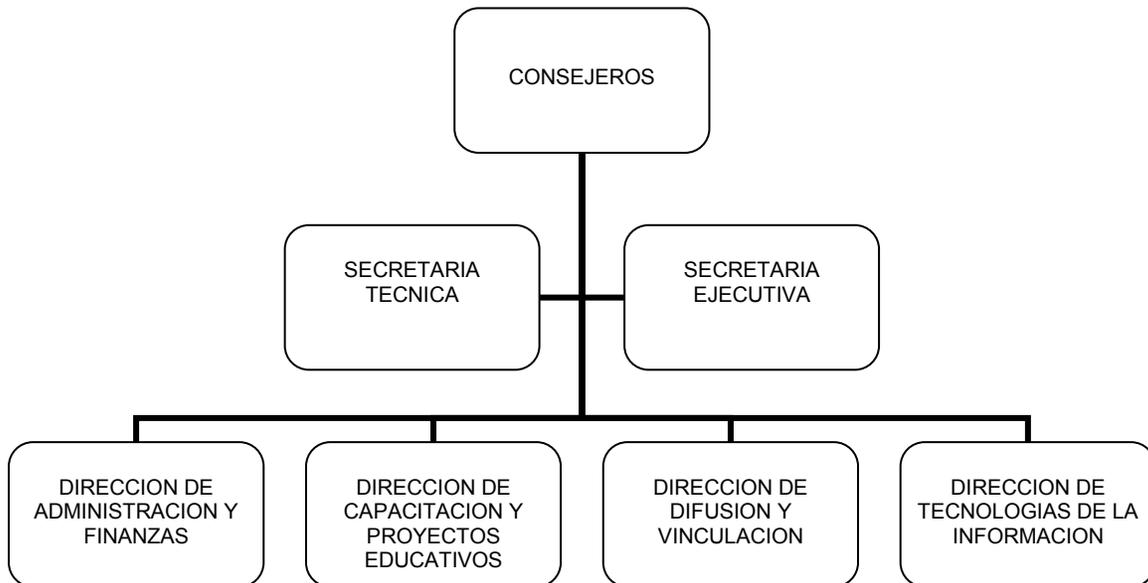
IX. Dirección de Difusión y Vinculación

a) Coordinación de Difusión; y

X. Dirección de Tecnologías de la Información:

a) *Coordinación de Sistemas.*²²⁹ (Ver Figura 2)

Figura 2
Organigrama
Instituto Estatal de Acceso al a Información Pública
del Estado de Yucatán



4.3.3 Funciones

EL IEAIPY, entre otras, cuenta con las siguientes funciones: vigilar el cumplimiento de la Ley; garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con la leyes y tratados internacionales aplicables en la materia; procurar la conciliación de los intereses de los particulares con los de los sujetos obligados cuando éstos entren en conflicto con motivo de la aplicación de la Ley.

²²⁹ Reglamento Interior del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, publicado en el *Diario Oficial del gobierno del Estado de Yucatán* el 20 de diciembre de 2012, artículo 6.

4.3.4 Atribuciones

El artículo 28 de Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán (LAIPEMY), el Instituto tendrá como atribución principal, vigilar el cumplimiento del derecho de acceso a la información; para la ejecución correcta de dicha facultad, deberá promover en la sociedad el conocimiento, uso y aprovechamiento de la información pública, así como la capacitación y actualización de los servidores públicos en la cultura de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de cualquier otra forma de enseñanza y entrenamiento. Incluso se encuentra facultado para proponer a las autoridades educativas competentes la inclusión en los programas de estudio de contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública.

A efecto de garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, procurará la conciliación de los intereses de los particulares con los de los sujetos obligados cuando éstos entren en conflicto. Para el desarrollo del presente trabajo es importante conocer las funciones del Secretario Ejecutivo y del Consejo General, tomando en consideración que es a ellos a quien corresponde conocer del Recurso de Inconformidad al primero y del Recurso de Revisión al Segundo, el cual puede ser interpuesto por el Sujeto obligado.

El artículo 34 de la LAIPEMY, establece que el Consejo General del Instituto, tendrá atribuciones para: conocer y resolver el recurso de revisión que se interponga contra la resolución del Secretario Ejecutivo en relación al recurso de inconformidad; vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas con motivo de los recursos previstos en esta Ley; conocer, discutir y resolver los asuntos de su competencia, que le sean sometidos por el Secretario Ejecutivo o por alguno de sus integrantes; Acordar la ampliación de los periodos de reserva de la información que tenga tal carácter, en los términos de esta Ley.

También está facultado para expedir su reglamento interior que contenga los lineamientos generales para la actuación del Instituto y remitirlo para su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del estado de Yucatán; emitir lineamientos en materia de transparencia, acceso a la información, y protección de datos personales, ello de conformidad con las leyes aplicables en la materia; Difundir entre los sujetos obligados las resoluciones que sean de interés general y orienten el cumplimiento de la Ley.

Por otro lado, el Consejero Presidente tiene facultades para fungir como representante legal del Instituto; dictar los trámites correspondientes en los procedimientos que se instruyan ante el Consejo hasta ponerlos en estado de resolución; convocar a sesiones de Consejo y conducir las mismas; ejercer en caso de empate, el voto de calidad razonado, entre otras.

Por su parte, en el artículo 35 de la ley de la materia, faculta al Secretario Ejecutivo para: conocer y resolver el recurso de inconformidad que se interponga contra los actos y resoluciones dictados por las Unidades de Acceso a la Información Pública de los sujetos obligados; asistir a las sesiones del Consejo General con voz y sin voto, salvo en los casos en que el Consejo resuelva el recurso de revisión; emitir los criterios jurídicos de las resoluciones de los recursos de inconformidad resueltos, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial del Gobierno del estado cada 3 meses; y realizar los trámites y substanciación del recurso de inconformidad cuando se lo encomiende el Consejo.

De lo anterior se desprende que cuando se trate de resoluciones de Recurso de Revisión, el Secretario Ejecutivo, solamente tendrá voz, esto se justifica, tomando en consideración que a él le correspondió resolver el Recurso de Inconformidad por lo que al momento de recurrir, ya sea el particular o en su caso el sujeto obligado, se le otorga la posibilidad de manifestar los motivos por los cuales decidió dictar la resolución en ese sentido.

4.3.5 Medios de Impugnación

Contra las resoluciones de las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP), el solicitante de la información podrá interponer, por sí mismo o a través de su legítimo representante, el recurso de inconformidad; éste deberá interponerse por escrito ante el Secretario Ejecutivo, o por vía electrónica a través del sistema que proporcione el órgano garante o ante el Titular de la Unidad de Acceso a la Información Pública del sujeto obligado correspondiente, de acuerdo con lo señalado por el artículo 45 de la Ley de Transparencia del Estado.

Asimismo, establece que el recurso de inconformidad es procedente cuando la UAIP, dicte una respuesta en la que niegue el acceso a la información, ordene su entrega de manera incompleta, o bien se entregue información que no corresponda a la solicitada; cuando la respuesta declare la inexistencia de la información, precise la incompetencia del sujeto obligado para poseerla y cualquier otra determinación que con sus efectos tenga como resultado la no obtención de la misma, entre otras.

Este numeral, es un reflejo de las disposiciones existentes en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las Diversas Leyes Estatales, ya que resaltan los objetivos mínimos que deben ser garantizados para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

En la sustanciación de los recursos de inconformidad deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del solicitante de la información que motivó el recurso ya que en todo momento deberá prevalecer el derecho subjetivo público, sin embargo, no se debe considerar en ningún momento que el órgano garante del derecho de acceso a la información, deberá constituirse en una procuraduría del referido derecho, ya que al ser el facultado para resolver sobre los medios de impugnación se constituiría en Juez y parte, dejando de lado el principio de imparcialidad que debe prevalecer.

4.3.5.1 Recurso de Inconformidad

El citado artículo 45 de la ley de la materia señala que el plazo para interponer el recurso de inconformidad será dentro de los quince días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución o del acontecimiento del acto reclamado.

Entre los requisitos que debe contener el escrito de interposición del recurso se encuentran establecidos por el artículo 46 de la Ley, y son: nombre del recurrente y domicilio para recibir notificaciones, en su defecto se notificará por estrados; la Unidad de Acceso a la Información Pública ante la cual se presentó la solicitud y su domicilio; la fecha en que se hizo la solicitud de acceso a la información ante la unidad responsable; la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto que origina el recurso o la fecha en que se cumplió el plazo para que se configure la negativa ficta, y el acto que se recurre.

Para el desarrollo del procedimiento y para todo lo no previsto se aplicará de manera supletoria la Ley de lo Contencioso Administrativo del estado de Yucatán, como es el caso de las notificaciones a las partes, las cuales se realizarán conforme a los capítulos aplicables de dicho ordenamiento.

Por otro lado, el artículo 48 de la Ley correspondiente, establece como atribución del Secretario Ejecutivo la substanciación del recurso, por lo que una vez recibido el escrito acordará sobre su admisión, prevención o desechamiento, dentro de los tres días hábiles siguientes, y en su caso correrá traslado a la UAIP a efecto de que dentro de los cinco días hábiles siguientes al emplazamiento rinda un informe justificado, remitiendo las constancias relativas. Rendido el informe el Secretario Ejecutivo resolverá confirmando, revocando o modificando el acto recurrido.

Una vez notificada la resolución que haya resultado favorable al particular o suscrito el acuerdo de conciliación, las UAIP deberán informar al Instituto de su cumplimiento; si la UAIP no da cumplimiento a la resolución, el Secretario

Ejecutivo lo hará del conocimiento del Consejo General, quien requerirá de oficio o a instancia de parte al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir la determinación.

Para el caso de que no se llegue a una conciliación, o que alguna de las partes esté inconforme con la resolución procede la interposición del Recurso de Revisión, que será analizado a continuación.

4.3.5.2 Recurso de Revisión

El recurso de revisión, procede contra las resoluciones del Secretario Ejecutivo, y pueden presentarlo los particulares o en su caso los sujetos obligados, el referido recurso será resuelto por el Consejo General; el recurso de revisión se interpondrá por escrito, con expresión de agravios, ya que de no hacerlo se declarará desierto. El Secretario Ejecutivo mandará de inmediato el expediente al Consejo General, a quien compete acordar sobre su admisión.

Admitido el recurso, de conformidad con el artículo 52 de la ley de la materia, el Consejo General designará ponente a uno de sus miembros, se correrá traslado a las partes a efecto de expresar lo que a su derecho convenga y el Secretario Ejecutivo rendirá un informe al que podrá acompañar las constancias correspondientes. Es importante el contenido de este Informe, tomando en consideración que de ahí se desprende el criterio utilizado por el Secretario Ejecutivo para emitir la resolución.

El Consejero ponente formulará el proyecto de resolución, mismo que se someterá al Consejo quien resolverá en definitiva. Las resoluciones del Consejo no admiten recurso o juicio alguno; por lo tanto son definitivas, inapelables, públicas y vinculatorias para las partes; en este caso queda totalmente justificada la definitividad, de lo contrario sería infinita la interposición de recursos.

En virtud de lo anterior, se considera procedente la propuesta del presente trabajo, tomando en consideración que el sujeto obligado cuenta con al menos una posibilidad para recurrir la resolución del órgano garante y manifestar los agravios que se pudieren causar, por lo que no se le deja en estado de indefensión existiendo un verdadero equilibrio entre el derecho subjetivo público consistente en el acceso a la información y cumplimiento que debe dar al mismo el sujeto obligado, en su calidad de Estado.

4.4 Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche

4.4.1 Naturaleza

La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (CTAIPEC), es un organismo público autónomo con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria; es el encargado de entre otras cosas, resolver sobre la negativa total o parcial a las solicitudes de acceso a la información.

La importancia del análisis realizado a la CTAIPEC, resulta fundamental para sostener la tesis del presente trabajo, tomando en consideración que en su procedimiento se contempla que el Sujeto Obligado cuente con la posibilidad de interponer un recurso en contra de las resoluciones que considere le causan agravio.

Es de hacer notar, que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (LTAIPC), contempla en su artículo 74 que las resoluciones que emita la Comisión podrán impugnarlas los particulares ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del estado, mediante el juicio de nulidad previsto en el CPCAC; y las unidades de acceso ante el Pleno del indicado Tribunal, conforme a las disposiciones establecidas en dicho Código para la tramitación del recurso de revisión.

De lo anterior, se desprende que el Sujeto obligado o Ente Público obligado, cuenta con la posibilidad impugnar la resolución del órgano garante, y defender la respuesta emitida, justificando los motivos por los cuales emitió la respuesta impugnada por el particular.

4.4.2 Estructura

La Comisión estará integrada por tres miembros que serán denominados Comisionados, de los cuales uno será el Presidente. Los Comisionados serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del H. Congreso del estado; el procedimiento de elección se sujeta a lo establecido por el artículo 52 de la LTAIPC.

Artículo 6. Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, la Comisión contará con la siguiente estructura orgánica:

I. Pleno;

II. Comisionados;

III. Comisionado Presidente;

IV. Secretaría Ejecutiva;

V. Direcciones de:

a) Administración;

b) Informática y Sistemas;

c) Comunicación Social y Relaciones Institucionales;

d) Capacitación, Clasificación y Archivos; y

e) Coordinación y Vigilancia de los Entes Públicos.

VI. Unidad de Asesoría;

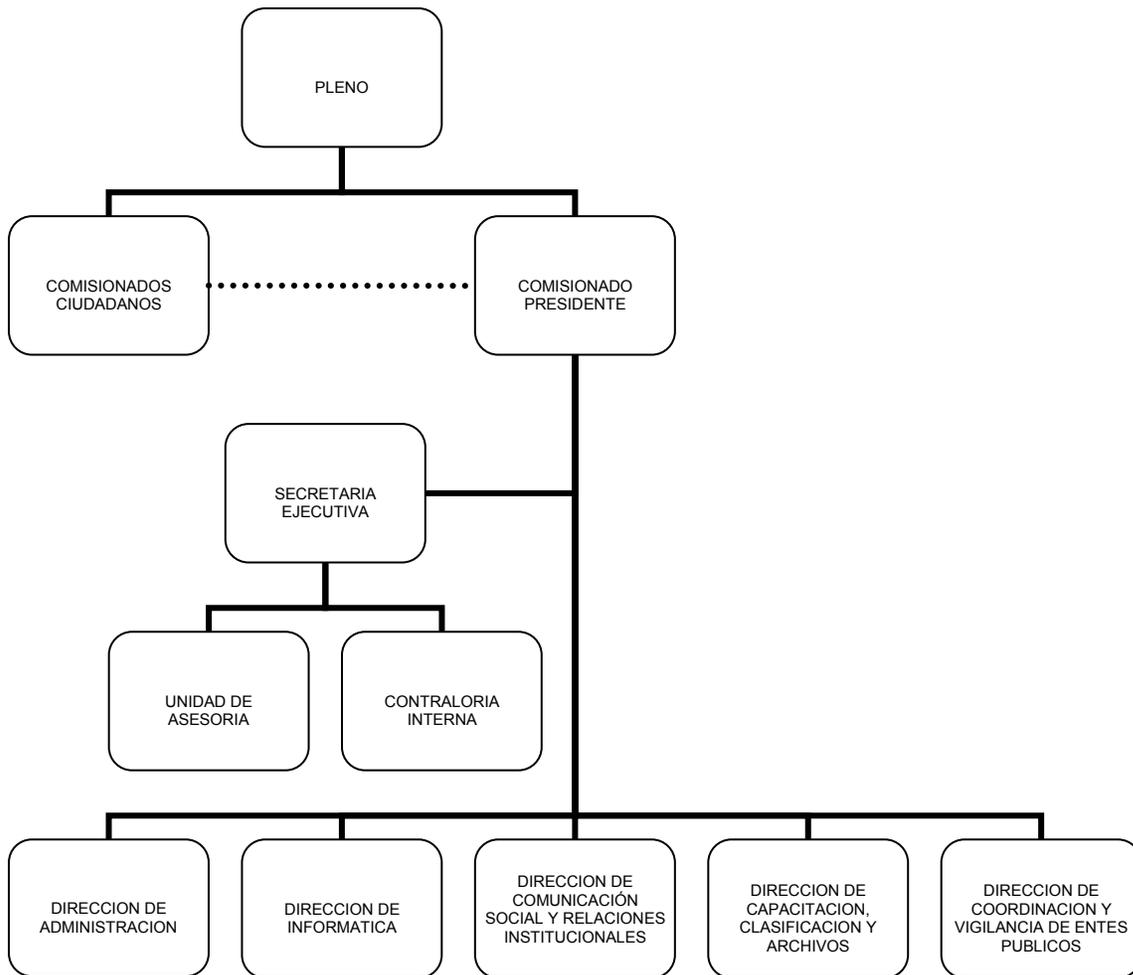
VII. Unidad de Contraloría Interna; y

VIII. Las demás unidades y el personal técnico y administrativo que autorice el

*Pleno, a propuesta del Presidente.*²³⁰ (Ver Figura 3)

²³⁰ Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 15 de julio de 2008.

Figura 3
Organigrama
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública
del estado de Campeche



4.4.3 Funciones

Entre las funciones con las que cuenta la CTAIPEC, se encuentran: vigilar el cumplimiento de la Ley; conocer y resolver los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones emanados de los Entes Públicos, derivados de las solicitudes de acceso a la información, favoreciendo los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados;

promover la transparencia en la actuación de los Entes Públicos o privados, formular lineamientos a los Entes Públicos para que realicen las adecuaciones necesarias en las normas reglamentarias, manuales y demás disposiciones administrativas de carácter general, que rijan su actuación para implementar los principios de transparencia y acceso a la información pública previstos en la Ley.

4.4.4 Atribuciones

Los Comisionados tendrán la misma calidad entre ellos, lo que se traducirá en igualdad de derechos y no habrá diferencias fuera de las funciones de cada uno, durarán en su encargo un período de seis años y no podrán ser reelectos. Tampoco podrán ser retirados de sus cargos durante el período para el cual fueron designados.

El Comisionado Presidente será el responsable de la organización e instrumentación de los programas de la Comisión, así como de ser el representante legal de la misma en todos los actos que celebre ésta. La Comisión tomará sus resoluciones por mayoría de votos y para que sus sesiones sean válidas se requerirá la asistencia de cuando menos dos de sus integrantes, siendo necesaria, invariablemente, la presencia del Comisionado Presidente, lo anterior de conformidad con lo establecido por el artículo 54 de la LTAIPC.

Las funciones encargadas a la Comisión consisten principalmente en promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; en este sentido, cuenta además con la función de resolver sobre la negativa total o parcial a las solicitudes de acceso a la información, así como dictar los lineamientos en materia de archivos y proteger los datos personales en poder de los Entes Públicos.

Para el cumplimiento de sus funciones, cuenta con las atribuciones que se encuentran contenidas en las veintidós fracciones del artículo 50 de la Ley de Transparencia vigente en la Entidad, siendo importante señalar que únicamente

serán analizadas las fracciones que tengan una vinculación directa con el tema de los medios de impugnación.

A efecto de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, se le otorgan facultades para promover la transparencia en la actuación de los Entes Públicos o privados, en términos generales es encargado de vigilar el cumplimiento de Ley de Transparencia.

Asimismo, se constituye como órgano garante en el ejercicio del derecho de acceso a la información por lo que se encuentra facultado para orientar y asesorar a las personas sobre los procedimientos para acceder a la información pública de los Entes Públicos, así como conocer y resolver los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones emanados de los Entes Públicos, derivados de las solicitudes de acceso a la información.

Por otro lado, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la Comisión, cuenta con la facultad para dar vista a la autoridad competente en caso de que el Ente Público incumpla con alguna de las obligaciones previstas en la LTAIPC.

El artículo 41 del Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Campeche (RICTAIPC), establece las atribuciones conferidas a los Comisionados en los términos siguientes: Representar a la Comisión en los asuntos que el Pleno determine; Difundir el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales; Proponer lineamientos y políticas encaminados a evaluar la transparencia y cumplimiento de la normatividad por parte de los entes obligados; verificar que toda persona pueda tener acceso a la información.

El Presidente de conformidad con el artículo 44 RICTAIPC, tendrá entre otras, las siguientes atribuciones: representar legalmente a la Comisión y al Pleno; fungir

como enlace entre la Comisión y los entes públicos sujetos de la Ley, convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión, en los términos del presente Reglamento, y presidir las mismas; turnar, a través de la Secretaría, al Comisionado Ponente que corresponda y de acuerdo con el sistema aprobado por el Pleno, los recursos previstos en la Ley.

El Secretario cuenta con las atribuciones establecidas por el artículo 45 del Reglamento entre las que destacan coordinar y supervisar la admisión, tramitación y resolución por el Pleno de los recursos y procedimientos que se tramiten ante la Comisión, cuidando la uniformidad de criterios; auxiliar en la ejecución de las resoluciones y acuerdos del Pleno; remitir las resoluciones y recomendaciones a los órganos de control interno de los entes públicos obligados sobre supuestas infracciones a la Ley, al Reglamento o a los lineamientos expedidos por la Comisión, para que se instaure el procedimiento administrativo disciplinario que corresponda.

4.4.5 Medios de Impugnación

La ley de Transparencia de la Entidad, establece como medios de defensa jurídica el Recurso de Revisión, que está enfocado a que los particulares que se encuentren inconformes con la respuesta del Ente Público, la recurran ante la Comisión con la finalidad de obtener una resolución favorable.

Asimismo, se contempla la existencia del Juicio de Nulidad, en términos de lo establecido por el artículo 74 de la Ley de Transparencia del estado, y que consiste en que los particulares impugnen la resolución ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia.

Es importante señalar que en esta Entidad, se reconoce el derecho del Ente Público o Sujeto obligado, para impugnar las resoluciones de la Comisión, ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, llama la atención que el medio de

impugnación que le corresponde es el Recurso de Revisión contemplado en el Código de Procedimientos Contencioso Administrativo.

4.4.5.1 Juicio de Nulidad

La demanda de Juicio de Nulidad se presenta ante la Sala Administrativa del Tribunal o en su caso ante la autoridad cuyo acto se impugna, quien la remitirá a la Sala en un plazo de tres días hábiles. Los requisitos y el procedimiento a seguir, se encuentra establecido en el Capítulo Octavo del Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos de Campeche.

Una vez que el procedimiento se llevó a cabo, la Sala Administrativa dictará la resolución correspondiente en términos del artículo 62 del Código en comento, y sus efectos consisten en reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada; y declarar la nulidad para determinados efectos. Cuando el particular decida interponer este recurso y la resolución no le resulte favorable a sus intereses cuenta con la posibilidad de impugnarla mediante recurso de revisión en materia contencioso administrativa, el cual será revisado en el subcapítulo siguiente.

4.4.5.2 Recurso de Revisión

En este subcapítulo se hará referencia a dos tipos de recurso de revisión, el primero en materia de transparencia y que se encuentra regulado por la LTAIPC, y el segundo recurso de revisión administrativo, que se encuentra contemplado en el Código de Procedimientos Contencioso-Administrativo del estado de Campeche (CPCAC).

El recurso de revisión en materia de transparencia, es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los Entes Públicos se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica. La Comisión tiene la atribución para resolver los recursos de revisión interpuestos por

los particulares contra actos o resoluciones de los Entes Públicos, en materia de acceso a la información pública y datos personales.

El recurso será interpuesto por el solicitante que se sienta afectado por resoluciones de algún Ente público, ante la Comisión, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación. El procedimiento se encuentra regulado por el Título Cuarto de la Ley, y tiene por efecto que la Comisión dicte una resolución cuyo resultado puede ser sobreseer el recurso, confirmar el acto impugnado, revocar el acto impugnado

Es de interés revisar el supuesto establecido por el artículo 71 fracción III de la Ley de la materia, que establece que uno de los efectos de la resolución dictada por la Comisión consiste en revocar el acto impugnado y ordenar el acceso a la información o la modificación o corrección de datos personales.

En este sentido, tomando en consideración que la resolución ordena al Ente Público la entrega de la información que inicialmente fue negada, el Ente tiene la posibilidad de recurrir a su vez dicha resolución, a través de Recurso de Revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado.

El artículo 74 de la Ley en comento establece que las resoluciones que emita la Comisión podrán impugnarlas los particulares ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del estado, mediante el juicio de nulidad previsto en el CPCAC; y las unidades de acceso ante el Pleno del indicado Tribunal, conforme a las disposiciones establecidas en dicho Código para la tramitación del recurso de revisión.

Este artículo establece dos supuestos, que el particular no este conforme con la resolución dictada en el recurso de revisión, y le concede el derecho a impugnarla mediante Juicio de Nulidad ante la Sala Administrativa; el segundo supuesto consiste en que el Ente Público o Sujeto obligado, no esté conforme con el

contenido de la resolución, la cual será recurrida mediante el Recurso de Revisión regulado por el CPCAC.

Esto es, Recurso de Revisión administrativo, en contra de la resolución dictada en el Recurso de Revisión en materia de transparencia, ahora bien, el CPCAC regula el procedimiento señalando que el recurso es procedente contra las resoluciones de la sala administrativa que decreten o nieguen sobreseimientos, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, esto significa que el recurso de revisión se interpone como segunda instancia en materia administrativa, sin embargo la ley de transparencia de Campeche, establece que los Entes Públicos impugnaran las resoluciones con las que estén inconformes a través de este medio. Lo anterior permite garantizar al Ente Público su derecho de manifestar los agravios que considere le causa la resolución dictada por la Comisión.

El análisis realizado a las leyes de transparencia y demás legislación aplicable, en los Estados de Campeche y Yucatán, resultó fundamental para sustentar la tesis del presente trabajo, tomando en consideración que en la normativa existente en materia de transparencia en dichas entidades, se concede la posibilidad del sujeto obligado para inconformarse con la resolución emitida por el órgano garante.

Con dicha investigación se logró comprobar lo siguiente: al contar con la posibilidad de que el sujeto obligado se inconforme con la resolución del órgano garante, se da cumplimiento a la teoría de la impugnación, como quedó señalado en el desarrollo de este trabajo, las resoluciones son producto de hombres y como tales sujetos a error; que el Sujeto obligado pueda emitir los argumentos en los que se sustenta su respuesta, sin que el órgano garante se convierta en un organismo unilateral desempeñándose como procuraduría del solicitante logrando con esto un equilibrio administrativo.

Es por esto que se considera que los procedimientos revisados en las entidades federativas señaladas, dan la base a la propuesta de que exista el Recurso de Alzada como medio de impugnación en materia de transparencia en el Distrito Federal, en los términos que se desarrollan a continuación.

4.5 Recurso de Alzada como medio de impugnación en materia de acceso a la información en el Distrito Federal

El interés en el desarrollo del presente trabajo, nace a partir del conocimiento de las resoluciones emitidas por el ahora denominado Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, las cuales en ocasiones son dictadas privilegiando el interés del solicitante, sin considerar que las respuestas emitidas por los sujetos obligados contengan elementos y argumentos válidos para restringir el acceso de la información solicitada.

En este sentido, la ley de la materia al no contemplar la posibilidad de que el sujeto obligado recurra la resolución a través de un medio de impugnación, lo deja sin la posibilidad de argumentar o justificar el contenido su respuesta. Asimismo, se encuentra obligado y sin posibilidad de descartar la resolución, con lo que se podría verificar un daño a la institución, en el sentido de utilizar recursos humanos y materiales con la finalidad de elaborar o procesar la información, que en la mayoría de los casos no cuenta o no existen en los archivos de la institución.

Desde la publicación de la Ley de Transparencia en 2003 con la creación del CONSI como órgano garante se dio el carácter de definitivas para los entes públicos a las resoluciones de dicho organismo, facultándose a los particulares inconformes para impugnarlas ante la autoridad federal; además, se instituyó el recurso de inconformidad contra las resoluciones que nieguen o limiten el acceso a la información pública o a la protección de datos personales, cuya interposición era optativa para el particular ante los aludidos órganos de control, o bien podía defender sus derechos directamente ante la autoridad federal.

De acuerdo con lo señalado en la Tesis I.15o.A.119.A denominada: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL ÓRGANO ENCARGADO DE GARANTIZAR SU EFICACIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN ESA MATERIA, se señala que en la iniciativa de Ley se propuso, inicialmente, la posibilidad de interponer el recurso de apelación ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, contra los actos y resoluciones del Consejo de Información, sin embargo, dicha propuesta no prosperó por considerar que se generaría incertidumbre respecto de la imparcialidad con que ese órgano jurisdiccional resolvería los casos en que fuera autoridad demandada.²³¹

Es importante precisar que más adelante se presentaron sendas iniciativas para reformar el sistema de impugnación descrito, a efecto de que los particulares afectados pudieran acudir ante las autoridades jurisdiccionales locales competentes y no solamente ante la autoridad federal; sin embargo, tampoco fueron aprobadas

El veintiocho de octubre de dos mil cinco se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones del ordenamiento legal en cita, entre las cuales se encuentra la transformación del Consejo de Información por el Instituto de Acceso a la Información Pública, con la misma naturaleza jurídica de órgano autónomo y cualidades inherentes, al cual se encomendó dirigir y vigilar el cumplimiento de la citada legislación y las normas que de ella deriven.

²³¹ DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL ÓRGANO ENCARGADO DE GARANTIZAR SU EFICACIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN ESA MATERIA, [Tesis Aislada], Novena Época, Instancia: Décimo Quinto Tribunal Colegiado de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Tesis: Tesis: I.15o.A.119 A, página 1881, (Amparo en revisión improcedencia) 85/2009. Jaime Alvarado López. 11 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López).

Asimismo se le dotó de facultades para conocer del recurso de revisión que el particular inconforme interponga contra la falta de respuesta del ente público a su solicitud de información, o bien la resolución que la niegue o entregue parcialmente, o la que vulnere el derecho a la protección de sus datos personales; quedando en los mismos términos las características de definitividad y obligatoriedad de sus resoluciones tanto para los entes públicos como para los particulares.

Fue hasta el veintiocho de marzo de dos mil ocho cuando se publicó el decreto mediante el cual se abrogó la citada legislación y se publicó la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en el cual se facultó a los particulares para acudir ante las autoridades jurisdiccionales competentes en defensa de sus derechos, como se desprende del artículo 88 primer párrafo de la Ley en comento.

De acuerdo con la investigación realizada en el presente trabajo, se revisaron los resolutivos de diversas resoluciones emitidas por el INFODF, de las que se desprende que el Instituto señala al particular que en caso de estar inconforme con la resolución puede interponer juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa.

Como ya fue señalado, en el capítulo 2.5 del presente trabajo, en lo relativo a la teoría de la impugnación, que en lo general señala que las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones si éstas son incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o pronunciadas sin apego a derecho, por lo que al señalar que las resoluciones serán definitivas, inatacables y obligatorias, resulta incongruente con dicho principio.

Esos antecedentes revelan que ha sido una preocupación constante del legislador local, determinar ante qué autoridad pueden impugnarse las resoluciones que emitan los órganos encargados de velar por la eficacia del ejercicio del derecho de

acceso a la información, pues inicialmente estableció que podían controvertirse ante la autoridad federal, luego pretendió que esa impugnación se efectuara ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sin lograrlo, y finalmente realizó la última de las referidas modificaciones; lo que evidencia que aparentemente el legislativo conserva el afán de extender la impugnación de las resoluciones del mencionado Instituto a otros órganos encargados de la labor jurisdiccional, sin que en la exposición de motivos haya explicado o esclarecido cuáles son esas autoridades jurisdiccionales.

En este sentido, se realizó un trabajo de campo ante diversas instituciones del Gobierno del Distrito Federal, con la finalidad de conocer el punto de vista de los servidores públicos que tienen a su cargo la atención de solicitudes de información en los sujetos obligados cuestionados al respecto. El contenido de la solicitud consistió en el siguiente cuestionamiento:

1.- El Número de Recursos de Revisión interpuestos al Ente Público durante los años 2006, 2007 y 2008, señalando por cada uno de ellos:

- *El número de Recurso de Revisión.*
- *Nombre del Recurrente*
- *Contenido de la solicitud de información pública*
- *Resultado (Se desechó por improcedente, se confirmó el acto o resolución impugnada, o se revocó o modificó la respuesta del Ente Público)*

2.- Para el caso de que la resolución consista en revocar o modificar la respuesta emitida, señalar si el ente público considera que el INFODF se extralimitó en su decisión, o emitió una resolución incongruente al haber omitido los argumentos del Ente Público. Y en su caso, si la resolución afecta la esfera jurídica del Ente Público.

Del resultado se desprende que la Secretaría de Seguridad Pública manifiesta que la resolución recaída al recurso de revisión 042/06, mediante la cual “Modifica respuesta. Afectó al Ente Público porque INFODF obligó a que se generaran los documentos y ya no acudió por ellos, lo que generó invertir en recursos materiales y humanos.”

Para el caso del recurso de revisión número 192/08 “Ordenó entregar información. Afectó la esfera jurídica del ente Público, porque se violó información sobre el sistema de seguridad de la ciudad al condenarnos a entregar la ubicación de las cámaras de seguridad. Además del costo por trabajo humano invertido y por reproducción de material con el que se cumplía el Acuerdo de resolución de INFODF.”

Por otro lado, de la respuesta emitida al cuestionamiento por la Oficina de Información Pública de la Delegación Tlahuac, se desprende:

(...)me permito señalar que el criterio que aplica el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública, al emitir alguna resolución, se encuentra basado en la lógica-jurídica que emite su propio Director Jurídico,(...) sin embargo, en algunas ocasiones interpretan a su criterio y entender la Ley de la materia. Por lo que hace a la resolución emitida afecta la esfera jurídica del Ente, se puede señalar que si afecta, ya que el propio Instituto lleva una métrica en cumplimiento a la Ley de Transparencia, en consecuencia, no solo puede ser objeto de crítica constructiva, sino que también deja en total estado de indefensión al Ente Público, al no concederle el derecho de recurrir o de inconformarse con la resolución emitida ante un tribunal Administrativo...

En este sentido, es que la propuesta de la existencia del Recurso de Alzada, resulta viable, ya que como ha señalado la Corte en las distintas tesis que se han señalado, considera que el legislador pretendió eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso en contra de las resoluciones emitidas en materia de Transparencia y Acceso a la Información, señalando que los sujetos obligados deben dar cumplimiento incondicional a las dichas resoluciones, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos para eludir dicho cumplimiento.

Asimismo, con la propuesta del Recurso de Alzada, se garantiza que el sujeto obligado tenga la posibilidad de manifestar los argumentos que considere suficientes para demostrar que la resolución dictada por el órgano garante es ilegal, por no encontrarse apegada a la normativa o por error de interpretación derivado de la falibilidad humana. Otorgando la facultad al INFODF para que sea quien resuelva la segunda instancia, y en ningún momento se propone que el recurso deba ser conocido por la autoridad judicial.

Es importante señalar que mediante Dictamen de fecha 19 de diciembre de 2012, de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia²³², se desprenden diversas propuestas presentadas por los Senadores Alejandro Encinas Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Arely Gómez González, a nombre de los integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México; Laura Angélica Rojas, a nombre propio de en representación de los Senadores Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, todos integrantes del Grupo

²³² Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia. [en línea], disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/12/asun_2930275_20121219_1356025026.pdf.

Parlamentario del Partido Acción Nacional, que son coincidentes en varios puntos que inciden directamente en el desarrollo del presente trabajo.

Las propuestas consisten básicamente en lo siguiente:

Establecer un organismo que contará con autonomía operativa que tiene por objeto que el órgano garante no tenga una subordinación o dependencia hacia cualquier otra entidad de la administración para resolver los asuntos de su competencia, sin atender a consignas directas o indirectas de otras autoridades.

Asimismo, autonomía presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios, competente para conocer asuntos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales; resolver los procedimientos que se interpongan en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de cualquiera de los Poderes de la Unión, incluso los Partidos Políticos, Fideicomisos y Fondos Públicos, así como de cualquier Persona Física o Moral que reciba y ejerza recursos, con la única excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Dictamen establece que el órgano garante, estará facultado para revisar el fondo de las resoluciones que emitan los órganos garantes de los estados y del Distrito Federal en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Asimismo, se establece que las resoluciones que emita serán definitivas e inatacables para la autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos; en su calidad de órgano de última instancia sólo respecto de los poderes, autoridades y entidades públicas, pues los particulares siempre podrán recurrir -vía amparo- sus decisiones ante los tribunales federales, en

congruencia con el diseño constitucional de tutela y protección de los derechos fundamentales.

De acuerdo a lo señalado en los párrafos anteriores, el presente trabajo no contraviene los principios y propuestas de las Comisiones del Senado, tomando en consideración que el Recurso de Alzada desarrollado, consiste en un Recurso que deberá conocer el mismo órgano garante, más no así un Recurso Jurisdiccional cuya competencia correspondiere al Poder Judicial, ya que se trata básicamente de la posibilidad del Sujeto obligado para defender su postura, mediante un recurso administrativo que deberá ser conocido y resuelto por el mismo órgano garante.

El Dictamen, en la exposición de motivos señala: Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte de las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este respecto, sino de manera contundente y amplia. Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia, o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan.²³³

En este sentido al señalar que las resoluciones serán definitivas, para evitar la tentación de que existan recursos, resulta un argumento pueril, absurdo, subjetivo y totalmente fuera de la legalidad, tomando en consideración que en un estado de

²³³ *Ibidem*, Op. Cit., p. 73.

derecho deberá existir justicia y equilibrio jurídico, por lo que resulta imprescindible la existencia de recursos en todos los ámbitos de aplicación del derecho.

El argumento referido resulta además proteccionista y mediático, sin que el mismo encuentre una justificación en el estudio del derecho y el estricto apego a la legalidad y justicia que deben verse reflejados en las leyes.

*Por otro lado, el Dictamen señala: (...) como dice Ricardo Raphael de la Madrid que sería un retroceso que las resoluciones del órgano garante de acceso a la información sean revisables o impugnables ante el Contencioso Administrativo, ya que como afirma los Tribunales Contenciosos nacen para salvaguardar los derechos de los gobernados, no de los órganos administrativos. Los órganos administrativos no tienen derecho, sino atribuciones. Ahora resulta que pobrecitos de los órganos administrativos no tienen instrumentos de defensa frente a los gobernados.*²³⁴

En este punto, y como se ha venido señalando en el desarrollo del presente trabajo, el tema de la transparencia se ha vuelto un tema de moda en todos los ámbitos de nuestra sociedad, incluyendo a los medios de información y periodistas, decir de transparencia se ha vuelto una palabra común, tema recurrente en los diarios.

Al respecto es preciso resaltar una nota en primera plana del periódico Reforma denominada “Cuestionan desempeño de Sigrid Artz, Indaga el IFAI a comisionada, Investigan posible conflicto de intereses por decidir asuntos en que era juez y parte.

El propio organismo indaga una denuncia contra la comisionada Sigrid Arzt Colunga, quien presuntamente incurrió en conflicto de intereses al participar en las

²³⁴ *Ibidem*, p.75.

votaciones de 14 recursos de revisión que ella misma habría interpuesto y de los cuales en 3 le tocó ser la ponente”.²³⁵

Este hecho refuerza la tesis del presente trabajo, el cual no pretende un retroceso al avance que en su evolución ha tenido el derecho de acceso a la información, sin embargo, es cierto también, que para que exista un verdadero ejercicio democrático es preciso contar con una ciudadanía educada y no promover la creación o fortalecimiento de supra instituciones, con atribuciones excedidas o dotadas de facultades discrecionales con justificaciones mediáticas y que no corresponden, ni contribuyen al equilibrio administrativo.

Asimismo, es de considerar que el derecho de acceso a la información y la transparencia han cobrado relevancia mediática, como quedó señalado en párrafos anteriores, tema que se ha vuelto común en los noticieros y medios de información y que han revolucionado la concepción del servicio público obligándola a convertirse de opaca y proteccionista o paternalista de la información, a totalmente pública, sin embargo, también es cierto que el derecho de acceso debe irse puliendo y refinando para elaborar una coexistencia equilibrada de derechos entre los sujetos de derecho público y los ciudadanos.

Aun cuando, si bien es cierto que las instituciones no tienen derechos, también lo es el hecho de que las decisiones que toma el órgano garante, pudieran ver afectada su esfera de actuación, o en su caso, beneficiar intereses particulares en perjuicio no solo del sujeto obligado, ya que el daño también pudiera verificarse en contra de la sociedad, ya que al condenarlos a generar o entregar información, se invierten recursos materiales y humanos, lo cual en ocasiones va en detrimento de la propia institución, saber qué acciones y costos se deben utilizar para cumplir con la transparencia y el derecho de acceso a la información.

²³⁵ Diario Reforma, HERRERA, Rolando, *Indaga el IFAI a comisionada*, México, 23 de enero de 2013., p. 1, primera plana.

No toda resistencia o discusión respecto de la transparencia tiene que ser catalogado en automático como opacidad, como oportunismo para esconder información. Los órganos garantes del derecho de acceso a la información, deberán ubicarse en sus funciones y facultades, y considerar que si bien, su existencia obedece a garantizar el derecho de acceso a la información, también es cierto, que no por ello, debe considerarse que derivado de su naturaleza cuenta con superioridad respecto a los demás sujetos obligados.

Por lo anterior, es importante considerar que deberá privilegiarse el equilibrio interinstitucional, y proporcionar a los sujetos obligados herramientas mínimas para justificar su actuación respecto al derecho a la información y la transparencia. En este sentido no se considera la existencia de un procedimiento judicial, ya que el Recurso de Alzada propuesto únicamente consiste en concederle la posibilidad por única ocasión de manifestar y argumentar los motivos por los cuales emitió la respuesta en los términos correspondientes.

Este recurso, brindara claridad al órgano garante, con lo cual podrá observar más allá de los elementos vistos en un principio al momento de dictar la resolución al recurso de revisión, contando con una mejor visión para resolver la segunda instancia, y no convertirse en una institución arbitraria y discrecional al momento de decidir que un ente público debe sujetarse de manera definitiva y obligatoria a una decisión que por motivo de haberla dictado un ser humano pueda estar desviada de la legalidad, o desapegada de la normatividad institucional del sujeto obligado.

No se omite mencionar, como en otro momento en el desarrollo del presente trabajo se ha señalado, lo importante que para la sociedad resulta el derecho de acceso a la información, el contar con la posibilidad de preguntarle al gobierno, tener elementos que beneficien de forma particular a los ciudadanos con la información obtenida. Los beneficios que se tienen al contar con una sociedad

informada son generales y redundan en un mejor gobierno, con una ciudadanía educada.

Sin embargo, para que esto ocurra, también es necesario tener un equilibrio interinstitucional, con sujetos de derecho público que colaboren de forma coordinada en el cumplimiento de la gestión gubernamental, esto no se da, cuando por algún motivo, señalando como ejemplo el caso que nos ocupa, se deja en estado de indefensión a uno u otro elemento administrativo.

La posibilidad de que los sujetos obligados manifiesten los argumentos de inconformidad ante cualquier sujeto que en algún momento vulnere sus funciones resulta imprescindible, además de que se trata de un elemento indispensable en una democracia.

Es por eso que se reitera, la existencia del Recurso de Alzada propuesto, el cual dará mayor transparencia a la misma gestión del derecho a la información, ya que el sujeto obligado al momento de verter los argumentos de agravio en contra de la resolución al recurso de revisión, señalará con mayor claridad su actuación y cumplimiento de atribuciones y funciones, precisando el alcance y límites que en un momento dado tiene las mismas, en apego a la normativa existente.

Aun, cuando el dictamen de fecha 19 de diciembre de 2012 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia, que contiene la reforma al artículo 6º constitucional, en la cual las distintas comisiones antes señaladas, coinciden en proponer que: “Las resoluciones que emita el Consejo serán definitivas e inatacables para la autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así

como de cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos”, también lo es que esa propuesta es incongruente con la teoría de la impugnación.²³⁶

Este trabajo demuestra que la existencia de un Recurso de Alzada en materia de transparencia y acceso a la información es además de viable, necesaria para el debido equilibrio que debe prevalecer en los órganos de la Administración Pública.

En virtud de lo ya señalado, es preciso resaltar la importancia de defender el derecho que tenemos todas las personas respecto a manifestar ideas y opiniones, exigiendo al Estado la libertad de expresión, sin embargo, como toda libertad, se debe ejercer con responsabilidad y estar sujeta a límites, empero, dichas limitaciones consisten no en impedir ciertas expresiones, sino que de su emisión irresponsable se puede desprender algún tipo de responsabilidad; es decir, toda persona puede emitir las expresiones que quiera, pero en algunos casos deberá asumir las responsabilidades que se originen, prevaleciendo en todo momento el hecho de que toda regulación debe respetar el contenido del derecho a expresarse libremente, no permitiendo la censura en ningún aspecto de la comunicación humana.

²³⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, *Op. Cit.*, p.138.

CONCLUSIONES

1.- En los gobiernos absolutistas no existe una delimitación entre lo público y lo privado, ya que los gobernantes tomarán decisiones independientemente de los intereses de los gobernados, en cambio en el gobierno liberal, no existe nada en el Estado que sea superior a los derechos de los individuos, tomando en consideración que la legitimidad del mismo, se funda en la distinción entre lo público y lo privado.

2.- Los *arcana imperii* o secretos del Estado, siguen existiendo en la actualidad, sin embargo las leyes de acceso a la información y el interés que demuestran los ciudadanos y principalmente los medios de información (periodistas, la opinión pública, etc.), en conocer y dar a conocer lo que hacen los gobernantes en un ejercicio de la rendición de cuentas, pone de relevancia la importancia de la democracia y el ejercicio de los derechos fundamentales o derechos subjetivos públicos.

3.- Existen límites a la libertad individual, sin embargo, no se sitúan sino en el punto en el que ésta comienza a perjudicar la libertad ajena, es la ley la que debe reconocer y marcar estos límites; empero, no tienen límites en sí mismos, pero sí los tiene necesariamente su ejercicio real y efectivo, por lo que el Estado tiene una serie de obligaciones en relación a los derechos fundamentales; se trata de obligaciones de respeto y garantía.

4.- En materia de la libertad de expresión, se resalta que es un derecho de toda persona sin discriminación alguna, sin embargo, no puede afirmarse que todas las personas cuentan con las mismas posibilidades para expresar, recibir y buscar ideas e informaciones; los problemas económicos y sociales de nuestro país mantienen alejados del goce y el ejercicio de este derecho a un amplio sector de la población y limita la posibilidad de ejercer a plenitud este derecho.

5.- La libertad de expresión es un derecho fundamental que consiste no solo en el derecho de expresarse, sino que comprende también el derecho de acceder a información, y comprende buscar, recibir y difundir información; siendo importante resaltar que al ser un derecho tan completo, necesariamente se deben establecer en la ley ciertas restricciones, con la finalidad de que en el ejercicio de esta libertad se asegure el respeto a los derechos o a la reputación de otros individuos, protegiendo además la seguridad nacional, el orden o la moral pública.

6.- El derecho a la información no es un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales o de naturaleza social colectiva, al estar vinculado con el ejercicio de otras libertades, resaltando la libertad de expresión.

7.- El derecho de acceso a la información pública debe entenderse en principio como la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder del Estado, el ejercicio de ese derecho tiene como finalidad entre otras, que las personas puedan mejorar su calidad de vida, resaltando que la información es de acceso público, por lo que le pertenece a la sociedad, aun cuando corresponde su administración al Estado.

8.- Al mismo tiempo en que el Estado tiene la obligación de permitir el acceso a la información pública que obra en sus archivos y que da muestra de la rendición de cuentas a su cargo, también tiene la obligación de proteger la información personal que posea respecto de las personas físicas, y que por algún motivo se encuentra en sus archivos; ya sea en ejercicio de sus funciones y atribuciones o por cualquier otro motivo, esta actividad es la protección de datos personales, que además de ser una obligación estatal es un derecho público, y que incluye el derecho a la intimidad personal y a la vida privada.

9.- Un enfoque incorrecto de la apertura informativa podría llegar a causar daño al derecho a la intimidad de las personas, los datos de la vida privada son un patrimonio intangible de los ciudadanos, y tomando en consideración el conflicto

jurídico entre la intimidad y la información, deben existir límites coherentes entre uno y otro derecho, con la finalidad de que no se vulneren o se vean afectados.

10. La información y transparencia son cosas distintas, aunque íntimamente relacionadas; en tanto el primero consiste en un derecho individual, la segunda consiste en la obligación del Estado de hacer transparente la gestión gubernamental, garantizando a su vez el derecho de acceso a la información pública con que cuentan las personas.

11.- La necesidad de contar con una delimitación clara del derecho a la información, trajo una reforma al artículo 6° constitucional la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, la cual abre un panorama de exigencias jurídicas, administrativas y de políticas públicas. Esta reforma adiciona a nuestra Carta Magna a través de VII fracciones los principios y bases mediante los cuales se regirán la Federación, los estados y el Distrito Federal, para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

12.- En la actualidad, con el grado de avance tecnológico, resulta de suma importancia para las personas tener la seguridad de que la información personal que por cualquier motivo se entrega tanto a autoridades administrativas o judiciales, como a particulares, esté debidamente protegida y no se vea vulnerada nuestra seguridad o integridad por la falta de responsabilidad en el manejo de dicha información.

13.- En esta época en que tanto se predica la transparencia, el acceso a la información pública, el respeto a los derechos humanos, se deben dar muestras de ellos en materia de recursos administrativos por parte de la administración pública, resolviendo de manera justa los conflictos entre la administración pública y los administrados.

14.- El recurso administrativo, que es un medio de impugnación y directo de defensa legal tienen los gobernados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derecho o intereses ante la propia autoridad que lo dictó para revisar nuevamente con objetividad e imparcialidad un acto o resolución dictada por la administración pública.

15.- El Recurso de Alzada en lo particular se da frente a los actos que no agotan la vía administrativa y ha de ser resuelto por el superior jerárquico del organismo que dictó el acto, tomando en consideración que es necesario recurrir al mismo organismo para que revise su resolución, sin que intervenga una autoridad diversa.

16.- La Administración Pública, de acuerdo con su naturaleza, cuenta con poder de revisión, que consiste en la facultad que tienen los superiores jerárquicos para revisar el trabajo de los inferiores, subalternos o subordinados; este poder se puede ejercitar a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas que permiten revisar el acto con la finalidad de establecer que se encuentra apegado a derecho, o en su caso encontrar fallas o errores, esto tiene como consecuencia la revocación, modificación o confirmación de esos actos.

17.- El recurso administrativo que se interpone ante el mismo organismo administrativo emisor de la resolución objeto de impugnación, es el que doctrinalmente ha sido más criticado, ya que existiendo identidad entre la autoridad emisora y la revisora, se impone la tendencia a confirmar la resolución reclamada, sin embargo su utilidad resulta indiscutible cuando se interpone ante autoridades respetuosas del principio de legalidad que salvaguarda tanto los derechos del particular como la buena marcha de la administración pública.

18.- La transparencia no es fácil, no es una condición natural de las organizaciones gubernamentales; la transparencia debe elaborarse, construirse, implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al

mismo tiempo objetivos legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.

19.- Al hablar de gobierno transparente, se trata de que las organizaciones del gobierno hagan del dominio público la información mediante la cual diseñan, ponen en práctica y evalúan las políticas públicas que están bajo su responsabilidad.

20.- Si bien es cierto que la transparencia ayuda a mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, no se debe dejar de lado que algunas de ellas necesitan de mucha discreción para funcionar de una manera adecuada y sin violentar otros derechos subjetivos públicos, lo que para ciertas dependencias se traduce en una buena política pública, para otras puede resultar en lesión a derechos de terceros al ventilar información confidencial o en ocasiones información de acceso restringido.

21.- También representa un elemento para la coordinación entre dependencias gubernamentales, tomando en consideración que en muchas ocasiones los funcionarios se vuelven renuentes a participar con otras dependencias, sin embargo, la forma más simple de coordinación gubernamental es la circulación de información entre dependencias de los distintos niveles de gobierno.

22.- La transparencia y el derecho de acceso a la información, requieren una ciudadanía activa y participativa, pero es indispensable además la participación del Estado, incorporando la transparencia como un valor a la cultura de los funcionarios de la Administración Pública, en la que se vea reflejada su actuación como actividad pública y no como una actividad con fines y objetivos personales, políticos o particulares.

23.- Para efectos de la ley de transparencia, se establece que tienen derecho a solicitar información todas las personas, sin importar condición o entidad jurídica, y

sin que sea necesario identificarse o acreditar interés legítimo, por lo que cualquiera, con independencia de su capacidad de ejercicio, puede ejercitar el derecho de acceso a la información pública

24.- El ente o sujeto obligado, es aquel que tiene las atribuciones para asumir derechos, y contraer obligaciones derivadas de las facultades que le confieren los marcos jurídicos y técnicos que le apliquen; es decir, que maneje, utilice, recaude, ejecute o administre recursos públicos.

25.- El órgano garante es el que da garantía respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; es el organismo público encargado de dirigir, vigilar y garantizar el cumplimiento de los entes o sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de Transparencia, así como resolver los recursos de revisión y revocación previstos, y que para el caso del Distrito Federal es el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

26.- La Dirección Jurídica del INFODF, ya cuenta con las atribuciones correspondientes para substanciar el recurso de revisión y resolverlo de forma directa en los casos de desechamiento, así como dar seguimiento al cumplimiento y en su caso fungir como conciliador entre particulares y entes, únicamente habría que adicionar la facultad para resolver en definitiva el recurso de revisión, y así estar en posibilidad de que el conocimiento y resolución del Recurso de Alzada corresponda al Pleno del Instituto.

27.- Si bien es cierto que el Ente obligado debe entregar la información pública que posea y que sea de interés del ciudadano, éste no se encuentra obligado a procesar la información a gusto del solicitante, ni mucho menos a la creación de información que por cualquier motivo no se encuentre documentada.

28.- El acceso a la información pública tiene también algunas limitaciones, no toda la información que se encuentre en poder de los sujetos obligados puede o debe ser difundida o entregada, por ejemplo en el caso de información relacionada con la seguridad nacional o la intimidad de las personas, sin embargo la determinación de cuáles son las excepciones no es discrecional, debe estar establecida en una ley y existir lineamientos mínimos al respecto

29.- Solamente se puede reservar la información que encuadre en los supuestos señalados por la ley, y en ningún momento se deberán utilizar para limitar el acceso a información de forma discrecional por los servidores públicos o para proteger intereses particulares, por lo que la llamada prueba de daño, debe justificar plenamente la restricción en el acceso a la información

30.- El procedimiento de acceso a la información pública debe estar diseñado de tal forma que resulte lo menos oneroso posible a efecto de que el solicitante no tenga que realizar algún gasto para acceder a ella, lo anterior tomando en consideración que al existir algún costo se limita el libre acceso a la información, poniendo un límite al ejercicio de ese derecho. Uno de los mecanismos mediante los cuales se logra que el acceso sea menos oneroso, es la publicación actualizada de la información a través de los portales de transparencia o páginas web de los sujetos obligados.

31.- Existe aún la creencia de que los servidores públicos no se encuentran obligados al cumplimiento del derecho de acceso a la información, y buscan a toda costa ocultar o mantener la opacidad respecto a las actividades del ente, sin embargo, es necesario que el Instituto de Acceso a la Información, actúe de una forma imparcial y no como Procurador del derecho del solicitante; siendo de suma importancia que las resoluciones otorguen certeza a ambas partes y no se dicten de manera tendenciosa a favor del particular.

32.- El recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia, también para las autoridades administrativas, lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas.

33.- La Administración pública, debe contar con la posibilidad de recurrir los actos administrativos o resoluciones que en algún momento pueden contener errores de apreciación o ser incongruentes con la legislación administrativa, al considerar que no se encuentra apegada a la ley, teniendo el derecho de impugnar o inconformarse con el contenido del acto o resolución que le cause agravio.

34.- El artículo 88 de la LTAIPDF, concede únicamente al particular la posibilidad de recurrir la resolución ante las autoridades jurisdiccionales competentes, debiendo el Instituto señalar cuál es la instancia competente a la que puede ocurrir el particular inconforme en defensa de sus derechos; sin embargo la propuesta del Recurso de Alzada en el presente trabajo consiste en que sea el mismo Instituto quien resuelva la segunda instancia, y en ningún momento se propone que el recurso deba ser conocido por la autoridad judicial.

35.- El legislador no contempló la posibilidad de que las Dependencias y Entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Considerando, así como el hecho de que no es válida la utilización de recursos jurídicos en contra de las resoluciones emitidas por el órgano garante, también lo es el hecho de que dichas resoluciones dictadas por el órgano garante pueden ser incongruentes, o estar dictadas sin apego a la normativa, por lo que se debe considerar la posibilidad de que el ente público manifieste su inconformidad por lo menos ante la autoridad que dicta la resolución que le afecta.

36.- La principal razón por la que se propone la existencia del recurso de alzada, es que el sujeto obligado tenga la posibilidad de exponer sus razonamientos y

argumentos mediante los que haga valer el error o equivocación que pueda existir en las resoluciones emitidas por el Instituto, derivado de la falibilidad humana.

37.- Su existencia dará mayor transparencia a la misma gestión del derecho a la información, ya que el sujeto obligado al momento de verter los argumentos de agravio en contra de la resolución al recurso de revisión, señalará con mayor claridad su actuación y cumplimiento de atribuciones y funciones, precisando el alcance y límites que en un momento dado tiene las mismas, en apego a la normativa existente.

38.- En virtud de lo anterior, queda perfectamente justificada la existencia de un Recurso de Alzada en materia de transparencia y acceso a la información, y que además de viable, resulta necesaria para el debido equilibrio que debe prevalecer en los órganos de la Administración Pública.

ABREVIATURAS

CPCAC. Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EGDF. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

LAIPY. Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.

LFPDPPP. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

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

LOAPDF. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

LOTCADF. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

LPADF. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

LPDPDF. Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

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

LTAIPC. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.

RICTAIPC. Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.

RIIAIPDPDF. Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

RIIEAIPY. Reglamento Interior del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.

BIBLIOGRAFÍA

Obras

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Edición 15ª, México, Porrúa, 2000.
2. ÁLVAREZ-GENDIA, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Barcelona, Bosch, 1958.
3. ARISTÓTELES, *La Política*, Libro III, en Antología de Textos Políticos y Sociales I, Quinto Semestre Preparatoria Abierta, México, SEP, 1992.
4. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo M., *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Edición 5ª, México, Porrúa, 2001.
5. BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales en los inicios del constitucionalismo histórico español, estudio preliminar de la cuestión en el pensamiento de Hobbes, Locke y Blackstone*, México, UNAM-IIJ, 2005.
6. BURGOA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Edición 41ª, México, Porrúa, 2005.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Edición 31ª, México, Porrúa, 1999.
8. BUSTILLOS ROQUEÑÍ, Jorge y CARBONELL, Miguel, (Coords.) *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de Transparencia*, México, UNAM-IFAI-INFODF, 2007.
9. CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Edición 2ª, México, Porrúa, 2006.
10. CARBONELL, Miguel, *Los derechos humanos en la actualidad: una visión desde México*, Colombia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo, 2001.
11. CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos, Estudios en Homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000.

12. CASTRO, Juventino V., *Garantías y Amparo*, Edición 13ª, México, Porrúa, 2004.
13. CISNEROS FARIAS, Germán, FERNÁNDEZ RUIZ Jorge, LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords.), *Control de la Administración Pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, 2007.
14. CORTÉS FIGUEROA, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Edición 5ª, México, Porrúa, 2002.
15. DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José, *Derecho Procesal Civil*, Edición 28ª, México, Porrúa, 2005.
16. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Edición 3ª, México, Limusa, 1991.
17. ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *El derecho a la privacidad*, Edición 4ª, México, IFAI, 2007.
18. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2006.
19. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Edición 10ª, México, Oxford University Press-Harla, 2009.
20. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I*, Edición 9ª, México, Porrúa, 2004.
21. HUERTA GUERRERO, Luis Alberto, *Libertad de expresión y acceso a la información pública*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2002.
22. KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Edición 2ª, México, UNAM, 1995.
23. LOPEZ AYLLON, Sergio, (coord.) *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, UNAM-IFAI, 2006.
24. MAQUIAVELO, *El príncipe*, Edición 11ª, México, Porrúa, 1991.
25. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo Primer Curso*, Edición 5ª, México, Oxford, 2004.
26. PLATÓN, *El Estado o la República*, Tomo I, Libro Tercero, GARNIER HERMANOS, Francia, [en línea] disponible desde: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1564>.

27. PLATÓN, *La República o de lo Justo*, Libro Tercero, en Antología de Textos Políticos y Sociales I, Quinto Semestre Preparatoria Abierta, SEP, 1992.
28. PLATÓN, *La República (obras completas)*, Madrid, Aguilar, 1979.
29. QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma, *Derechos Humanos*, Edición 5ª, México, Porrúa, 2009.
30. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Edición 8ª, México, Porrúa, 1977.
31. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho a la información, conceptos básicos*, Quito Quipus Ciespal, 2003.

Legislación

32. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 05 de febrero de 1917, *última reforma aplicada* el 29 de julio de 2010.
33. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 05 de julio de 2010.
34. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2002, *última reforma aplicada* el 08 de junio de 2012.
35. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de diciembre de 1998, *última reforma aplicada* el 29 de enero de 2013.
36. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 10 de septiembre de 2009.
37. Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1995 y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 21 de diciembre de 1995, *última reforma aplicada* el 05 de abril de 2012.

38. Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, *publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 03 de octubre de 2008.
39. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 28 de marzo de 2008, *última reforma aplicada* el 13 de abril de 2009.
40. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de julio de 2005, *última reforma aplicada* 15 de julio de 2009.
41. Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán, publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 31 de mayo de 2004, *última reforma aplicada* 06 de enero de 2012.
42. Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 15 de julio de 2008.
43. Reglamento Interior del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de abril de 2011, *última reforma aplicada* 28 de octubre de 2011.
44. Reglamento Interior del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 20 de diciembre de 2012.
45. Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 04 de enero de 1997, *última reforma aplicada* 04 de agosto de 2011.
46. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de julio de 1994, *última reforma aplicada* el 07 de enero de 2013.

Jurisprudencia

47. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL ÓRGANO ENCARGADO DE GARANTIZAR SU EFICACIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN ESA MATERIA, [Tesis Aislada], Novena Época, Instancia: Décimo Quinto Tribunal Colegiado de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Tesis: Tesis: I.15o.A.119 A, página 1881, (Amparo en revisión (improcedencia) 85/2009. Jaime Alvarado López. 11 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López).

48. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES, [Tesis Aislada], Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Tesis: 1a. XIV/2012 (10a.) página 657, (Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González).

49. 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 [Tesis Aislada], Novena Época, Instancia: Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Noviembre de 2007, Tesis: I.6o.A.49 A página 757, (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).

Diccionarios y Enciclopedias

50. *Diccionario de Derecho*, DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, Edición 25ª México, Porrúa, 1991.

51. *Diccionario Jurídico Espasa*, Edición 9ª, Madrid, Espasa Siglo XXI, 2003.
52. *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

Tratados Internacionales

53. *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Asamblea francesa del 26 de agosto de 1789.
54. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948.
55. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Revistas, Ensayos y Otros documentos

56. Cuadernos de Transparencia, RODRÍGUEZ Zepeda Jesús, *Estado y Transparencia, Un paseo por la filosofía política*, Cuadernillo 4, Edición 5ª, IFAI, 2008.
57. Cuadernos de Transparencia, VERGARA Rodolfo, *La transparencia como problema*, Cuadernillo 5, Edición 5ª, IFAI, 2008.
58. Diario Reforma, HERRERA, Rolando, *Indaga el IFAI a comisionada*, México, 23 de enero de 2013.
59. *Memoria 2010, 4º Seminario Internacional de Transparencia*, México, INFODF, 2011.
60. *Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental*, SHCP, México, Diciembre 2007.

Internet

61. *Diccionario de la Real Academia Española*, [en línea], disponible en <http://buscon.rae.es/drae>.
62. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera*; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia, Secretaría de Gobernación, Sistema de Información Legislativa, [en línea], disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2012/12/asun_2930275_20121219_1356025026.pdf.
63. *Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*, México, IFAI, 2007, [en línea] disponible en: <http://www.ifai.gob.mx/Publicaciones/publicaciones>.