

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA**

**“LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN  
MÉXICO: LÍMITES Y POSIBILIDADES”**

**TESIS PROFESIONAL**

**para obtener el título de:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta**

**JOSÉ ANTONIO FLORES GRANADOS**



**ASESORA:**

**DRA. JULIETA MORALES SÁNCHEZ**

**Ciudad Universitaria, Ciudad de México**

**Junio de 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



*El progreso no consiste en aniquilar hoy el ayer,  
sino, al revés, en conservar aquella esencia del  
ayer que tuvo la virtud de crear ese hoy mejor.*

*José Ortega y Gasset*

## **AGRADECIMIENTOS**

A la humanidad, aún cuando siempre avanza a prueba y error.

A mis padres, por el regalo que me dieron: la vida.

A mis hermanas, parientes y amigos: por su solidaridad y compañía.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por acogerme en su seno y enseñarme lo que es la Universalidad.

A mis maestros, por compartir y permear de una manera fácil sus conocimientos.

A Beatriz, inconmensurable océano de emociones.

A mi asesora de tesis, por compartir siempre su energía, su vitalidad, su alegría y sobre todo por su calidad humana.

## **“LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO: LÍMITES Y POSIBILIDADES”**

Introducción.....	5
<b>CAPÍTULO PRIMERO. Marco conceptual .....</b>	<b>12</b>
1. Concepto de información.....	12
2. El acceso a la información en el trayecto histórico .....	17
3. Definición e implicaciones de la transparencia y rendición de cuentas en México.....	24
4. Datos personales.....	31
5. Información pública. ....	35
6. Información en posesión de particulares y sujetos obligados.....	42
7. El acceso a la información en México: evolución e incidencia en la realidad social.....	46
7.1 Opacidad gubernamental en México: el costo social y su efecto en el marco normativo mexicano.....	49
7.2 Construcción de la democracia participativa e inclusiva en México ...	54
7.3 Implicaciones sociales del acceso a la información: ciudadanía democrática .....	56
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. Análisis del marco jurídico del acceso a la información en México.....</b>	<b>58</b>
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	58
2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. ....	63
3. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. ....	69
4. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares .....	78
5. Tratados internacionales en la materia.....	83
5.1 Declaración Universal de Derechos Humanos.....	83
5.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).....	83
5.3 La “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969.....	84
5.4 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública ..	87
5.5 Principios Sobre el Derecho de Acceso a la Información.....	88
5.6 Declaración de Chapultepec .....	89
5.7 Los Principios de Johannesburgo .....	90
5.8 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción .....	90
6. Déficit del acceso a la información en México: marco legal y crítica social	92
7. Empleo del derecho de acceso a la información en México .....	96
<b>CAPÍTULO TERCERO. Mecanismos de garantía del acceso a la información en México.....</b>	<b>99</b>
1. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.....	100
1.1 Estructura.....	100
1.2 Funciones.....	102
1.3 Áreas de oportunidad .....	105
1.4 Efectos Sociales.....	107
2. El Juicio de Amparo.....	109

2.1 Artículos 103 y 107 constitucionales .....	109
2.2. Ley Reglamentaria de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 .....	113
3. Control de Convencionalidad .....	115
4. Impulso de la sociedad civil en la consolidación del acceso a la información .....	117
5. Comisión Nacional de los Derechos Humanos .....	124
6. Efectos Sociales. ....	126
CAPÍTULO CUARTO. Propuestas para el fortalecimiento del acceso a la información.....	130
1. Nuevo diseño legislativo: propuestas de reforma .....	130
2. Visión renovada del Amparo .....	137
3. Costos del acceso a la información y austeridad: propuestas para la efectividad del acceso a la información.....	139
4. Inclusión de la sociedad civil y propuestas para el ejercicio de la ciudadanía vinculado al acceso a la información.....	143
Conclusiones.....	148
Bibliografía .....	151

## Introducción

Gobiernos poco transparentes y la inexistencia de una obligación de dar cuenta de su actuación generaron una época de opacidad en el México del régimen político autoritario durante el periodo 1917-2000. Sin embargo, como sostiene Norberto Bobbio en su obra “El futuro de la democracia”, a través del rendimiento de cuentas y del acceso a la información, la visibilidad es una característica que debería tener todo gobierno democrático. La información gubernamental se había convertido en un monopolio sobre todo del poder ejecutivo. Antes de 2003 ni se sabía qué hacía el gobierno ni se supervisaba a las autoridades.

Las naciones en todo el orbe y en especial aquellas que se precian de ser democráticas han dado pasos firmes para ofrecer a sus gobernados una rendición de cuentas como una expectativa más de desarrollo y mejoramiento de la vida social, económica y cultural. En México durante el siglo anterior existió un velo creado por el gobierno para no transparentar sus acciones. La opacidad era en todos los sentidos y en todos los niveles. Catalogando el gobierno mismo las acciones -de sus dirigentes, de los políticos, de los servidores públicos- como secretos del Estado es que se ponía cortapisa a publicitar las acciones.

Históricamente se le dio el nombre de *Arcana Imperii* a los secretos de la política. Denominación hecha por Cornelio Tácito (55-120 d. C.) en su obra *Annales*. El *Arcana Imperii* ha estado presente en el sistema de gobierno, a veces presente de manera tenue y a veces de forma exacerbada en ciertas épocas, pero siempre haciéndose sentir. El principal problema consistía en derribar la barrera de lo oculto, de lo secreto; y bajo consideraciones de que la información gubernamental no podía darse a conocer porque en caso contrario se ponía en peligro la seguridad nacional o al orden público, fue que ésta práctica tuvo su arraigo.

Otro problema consustancial era la forma en que el Estado debería hacer pública la referida información gubernamental. Pasaron muchos años para que del exterior llegara la luz de esperanza y hacer realidad un reclamo que la sociedad demandaba. No es de extrañar que varias de las que hoy se conocen como libertades del hombre hayan sido negadas o en el mejor de los casos limitadas hacia los gobernados.

Poco tiempo hace –el 16 de diciembre de 1998- México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto es muy importante, sienta el precedente para que las garantías constitucionales entre ellas las contenidas en los artículos 6º y 7º deban de interpretarse no solamente bajo la regulación del derecho positivo sino que ahora se incorporan principios y criterios internacionales como lo especifica el siguiente artículo constitucional:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Tuvieron que pasar más de 70 años para que la primera alternancia de partidos políticos en el poder se realizara en el año 2000 con el Presidente Vicente Fox, quien ofreció una transición democrática y jurídica. Fue en esa administración que se extendió una invitación abierta a los distintos mecanismos internacionales de derechos humanos para que visitaran el país y se firmó la primera fase de cooperación técnica entre México y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos, mediante el Acuerdo de Cooperación Técnica con el fin de fortalecer las capacidades de México en materia de Derechos Humanos.



Resulta curioso recordar que el derecho a la información tuvo sus orígenes en la reforma constitucional al artículo 6º de 1977 -o al menos esa fue la creencia-, buscando transparencia en los procesos electorales. No obstante, de tal pronunciamiento, al no haberse generado su ley secundaria, nada sucedió y la declaratoria pasó sin pena ni gloria. Sin embargo, para fortuna de los gobernados su significado se modificó y amplió su campo de acción a través de diversas interpretaciones que paulatinamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) le fue reconociendo.

Obtener una mejor comprensión del nivel de desarrollo y capacidad de hacer uso del derecho a la información y discernir cómo se articula éste a las prioridades de progreso y bienestar general de la nación, implica un estudio práctico-jurídico de su fundamento legal y reglamentación como elementos clave en la comprensión del fenómeno social. Para beneplácito de los mexicanos este derecho de acceso a la información, constituido como un derecho humano y un derecho fundamental encuentra su garantía en el derecho positivo mexicano, además, en esferas internacionales en las cuales México ha suscrito acuerdos. Encontramos así que la garantía del acceso a la información hoy día se encuentra regulada, a nivel interno, expresamente en los artículos 6º y 7º constitucionales.

El tema-problema de la presente tesis se circunscribe al análisis del grado y la forma en que el Estado garantiza a los gobernados el acceso a la información pública en México y particularmente, determinar si es un derecho eficaz y vinculante, para verificar cómo incide en la política pública que le sustenta y cómo se replica en el nivel de fortaleza y confianza de las instituciones mexicanas.

Se puede presumir que a partir de las reformas constitucionales del año 2002 el derecho de acceso a la información pública se ha convertido en un derecho fundamental contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) regulado por el artículo 6º, el cual hasta 2007 se elevó a

rango constitucional. Hay que reconocer que, en el transcurso de 2001 y 2002, organizaciones cívicas tuvieron una destacada actuación para que México transitara de la discrecionalidad, por parte del poder político en el uso de la información pública gubernamental, a la reglamentación del derecho ciudadano correspondiente. Esto se logró a través de la formulación y aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la cual fue aprobada por las cámaras de Diputados y Senadores en 2002, expedida por el presidente de la república el 10 de junio de 2002 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. Esta ley fue abrogada por la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de fecha de publicación 9 de mayo de 2016.

Sin embargo, vale la pena hacer un alto en el camino y preguntar ¿Es ésta la única garantía que tienen los gobernados para acceder a la información en poder de organismos públicos? ¿Además de ser la única garantía, es suficiente o requiere mayor eficacia?

México entra tarde al camino de la democracia y ahora genera lineamientos jurídicos que buscan aliviar el retraso. Estos resarcimientos son dirigidos al gobernado toda vez que representan una forma digna de vida. Es la dignidad una característica que se encuentra inherente en el ser humano. Expresar que se tiene derecho a una vida digna implica abrazar una serie de satisfactores en ocasiones demasiado ambiciosos o tal vez lejanos a la realidad. Uno de esos satisfactores es el acceso a la información el cual hoy día es defendido o tutelado por el Estado. ¿Pero qué significa: Derecho de acceso a la información?, ¿Es una metáfora?, ¿Es un derecho que en sentido literal todos comprenden lo mismo o cada quién tiene su especial percepción y sobre todo su personal interpretación? Pero sobre todo, hay que destacar la importancia de entender para que requiere el gobernado conocer la información. Ya es sabido que se puede acceder a ella, pero ahora surgen otras nuevas interrogantes: ¿Qué utilidad va a proporcionar?, ¿En que

mejorará la vida de los gobernados?, ¿Es un derecho que fortalecerá la vida democrática del país?

En el primer capítulo de este trabajo se citan las definiciones y características que atañen al derecho de acceso a la información. Se parte de definiciones de elementos que forman el texto de artículo 6º constitucional y de algunos otros ordenamientos jurídicos. La intención es situar al lector en el entorno histórico y básico de como el acceso a la información gubernamental ha ido desarrollándose. Evolución que no ha sido fácil y mucho menos rápida si se toma en cuenta que existen países con más de 200 años en el ejercicio de esa práctica. Y la razón de este lento evolucionar se debe a que los gobernantes han seguido la práctica por antonomasia de la opacidad, misma que han convertido en su principal herramienta para lograr la impunidad.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de las principales leyes que integran el marco jurídico destacando las aportaciones consideradas como relevantes. Aquí se presenta una situación que cambia el paradigma actual sobre la existencia de la transparencia. Habrá a quién le parezca que está en su fase inicial y habrá quien piense que su implantación consolida un verdadero modelo democrático. Hay que considerar qué con respecto a los derechos humanos y a las prácticas internacionales en materia de acceso a la información, la legislación mexicana tiene un atraso de no menos de 40 años. Pero no tan solo es la legislación nacional que ha avanzado lentamente en el ya considerable trayecto de la democracia; sino que también la sociedad civil ha sido presa de un letargo participativo en la toma de decisiones, en el bienestar de la colectividad, en la política. Letargo que ha tenido un costo social sin precedentes ya que la actuación de los servidores públicos que se refleja en una nula o casi nula rendición de cuentas hacia el pueblo y la impunidad de que han gozado los primeros ha hecho perder la confianza en las instituciones.

En el capítulo tercero se entra de lleno a lo que es la constitución del organismo encargado de garantizar el acceso a la información que es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Organismo todavía joven, que como puede observarse en la publicación del Diario Oficial del 4 de mayo de 2015 adoptó su nuevo nombre (anteriormente se llamaba Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos / IFAI). Además del cambio de denominación también se le atribuyeron características que lo separan de la Administración Pública Federal y se le dota de una autonomía propia para el ejercicio de sus funciones. Así, con una vida joven, el INAI como organismo garante tiende a ser protagonista decisivo en la interacción entre gobernados y gobierno.

Existen otros organismos tanto en el ámbito nacional como en el internacional que también tutelan el ejercicio de los derechos civiles de la población. Se discute su actuación a la vez que se efectúan algunas observaciones sobre la transparencia y formas de acceso a la información. Lo que no parece discutible es que la transparencia es una virtud que acompaña y potencia el desarrollo institucional y económico de las naciones. Y aunque los hay, son escasos los países que han podido acelerar su desarrollo económico prescindiendo de un sistema institucional basado en transparencia y rendición de cuentas.

El cuarto y último capítulo del presente trabajo se enfoca a realizar una serie de propuestas para fortalecer el derecho de acceso a la información no sin antes destacar la apatía que los ciudadanos muestran en la participación de la vida política de México; una conducta que se puede entender como “Déficit Ciudadano”. Solo comparable a la apatía que muestran los partidos políticos a cumplir con una de sus principales razones de ser que es promover la participación del pueblo en la vida democrática. Déficit que se torna en una carga impositiva hacia el país; los costos desde el punto de vista cualitativo que se pagan son demasiado altos y toca a las generaciones presentes pero sobre todo a

las que están por venir, transformar la actual y tibia actitud ciudadana en una actitud pujante e inconforme a través de una ciudadanía civil organizada.

De manera adicional en la parte final del presente trabajo se enuncian algunas propuestas relacionadas con la utilidad que la transparencia puede proveer a los ciudadanos y a los gobiernos mismos. Un aspecto a resaltar es considerar a la transparencia como una herramienta generadora de políticas públicas. De manera independiente, buscar tener un WikiLeaks (sitio en Internet que publica documentos sensibles de interés público) a nivel nacional también sería de mucha utilidad para evidenciar malas prácticas.

## CAPÍTULO PRIMERO. Marco conceptual

### 1. Concepto de información.

Cuando se trata de explicar algún concepto se debe hacer especial mención del contexto que se pretende manejar. Un problema, una idea o concepto puede manejarse desde diferentes aristas. El concepto de información no se sustrae de este ámbito y puede manejarse desde el punto de vista de la ciencia y tecnología, desde un enfoque de naturaleza animal o bien como un fenómeno social.

Cuando se tienen registros, desde un punto de vista técnico, ya sean visuales, auditivos, por escrito, grabados, o de cualquier otra forma, de eventos, ideas o conceptos se dice que existe información. Por lo que se puede definir a ésta última como el conjunto de datos organizados y jerarquizados de un hecho o de un concepto a manejar. Al ser el hombre un ser eminentemente social que se relaciona con sus semejantes, debe compartir y difundir tal información con alguien que la entienda. Para que la información viaje de un lugar a otro se requiere de un proceso de comunicación (ver gráfico 1).



Gráfico 1

Para que exista comunicación se requiere contar con un receptor, un mensaje y un emisor; siendo el proceso el siguiente: de la concepción de una idea o ante la presencia de un hecho, el emisor registra sensorialmente lo ocurrido y lo da a conocer a través de un mensaje que es entendible por un tercero quien lo recibe -

el receptor- y puede generar en éste último un cambio de actitud ante el mensaje. Para que el mensaje sea útil se requiere de una capacidad racional entre los accionantes (ver gráfico 2).

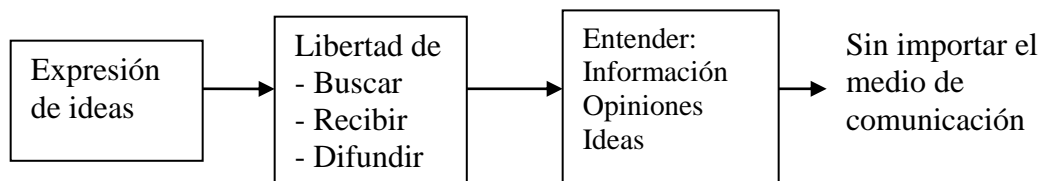


Gráfico 2

“La palabra información proviene del latín *informare* que significa poner en forma, y es una noción abstracta, que sin embargo da lugar a libertades de opinión y expresión.”<sup>1</sup>

La información es considerada como un elemento susceptible de ser transmitido por un signo o combinación de signos que conforman el cuerpo del mensaje. Tal mensaje es en sí la información, que dicho sea de paso nos permite resolver problemas y tomar decisiones, y es en su uso racional que se basa el conocimiento.

La información también se intercambia entre los seres vivos. En el reino animal, en estratos donde no existe la racionalidad, la comunicación se da a través de señales de información muy primitivas como pueden ser gesticulaciones, olores o manifestaciones *kinestésicas*.

---

<sup>1</sup> Téllez Valdéz, Julio, *Derecho Informático*, 3ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2004, p. 58

“Información y comunicación son dos aspectos de la totalidad de una sociedad. La sociedad no puede ser tal sin la comunicación y no puede transformarse sin la información. Ambos conceptos no pueden separarse del estudio de la sociedad global.”<sup>2</sup>

Existe un adagio que expresa “La información es poder” pero lo que en realidad reviste poder es la utilidad que se obtiene de la información y entonces lo correcto es considerar que “la información genera conocimiento y el conocimiento es poder”. Luego entonces, la creación y manejo de la información es un medio para obtener poder, para lograr el empoderamiento ya sea de un individuo o de un grupo social vulnerable. Hay que tener en cuenta que la información es un presupuesto indispensable para la realización de cualquier acto humano que se realice conscientemente.

Pero lo que aquí interesa es el punto de vista jurídico y entonces se define a la información como el derecho fundamental reconocido por el derecho positivo, naturalismo, doctrinas, tratados internacionales, y además considerado como un derecho humano que conforma el derecho a la información. Es entonces este un derecho que se le reconoce, tanto al individuo como a la sociedad, en nuestra Carta Magna y en otros ordenamientos internacionales; a grado tal que hoy día es un derecho humano tutelado por el Estado.

Se muestra a continuación una serie de definiciones con una secuencia que permite el claro entendimiento de las mismas:

Derecho de la Información: “Conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el

---

<sup>2</sup> Paoli, Antonio J., en Araujo Carranza, Ernesto, *El Derecho a la Información y la protección de datos personales en México*, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 15



derecho a la información. En otras palabras, el derecho a la información es el objeto de estudio del derecho de la información”.<sup>3</sup>

Derecho a la información. “Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad ”<sup>4</sup>, o en otras palabras, es “...el derecho subjetivo público para crear, difundir, recibir, investigar o conocer; noticias, datos, hechos, opiniones, ideas y todo tipo de comunicación, necesarias para entender de un modo inteligente la situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, por las que la persona se ve directa o indirectamente afectada, para estar en condiciones de orientar su acción.”<sup>5</sup>

Derecho de acceso a la Información Pública. “Es el derecho de acceso a la información en poder del gobierno y de los sujetos obligados que pueden ejercer los gobernados”<sup>6</sup>.

Que para fines del presente trabajo es el tema más representativo ya que intenta mostrar las interacciones entre gobernados y gobierno.

Dada su naturaleza, el derecho a la información no es un derecho aislado o que pueda subordinarse a algún otro. Ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) se instaura con una naturaleza indivisible y a la vez independiente la libertad de expresión, a través del:

---

<sup>3</sup> Carpizo, Jorge, et al., *El Derecho a la Información*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 76

<sup>4</sup> Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Coeditores H. Cámara de Diputados LIX legislatura-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p.68

<sup>5</sup> López-Ayllón, Sergio, *Derecho a la información*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1985, p. 207

<sup>6</sup> Robles Hernández, José Guadalupe, *Derecho de la Información y Comunicación Pública*, Ed. Universidad de Occidente, México, 2004, p. 23

**Artículo 19.-** Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye no ser molestada 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.

Aún cuando el concepto de información ha registrado una significativa evolución<sup>7</sup>, considerándose inicialmente como sinónimo de libertad de prensa, sus límites van más allá. De la definición anterior se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende esta garantía fundamental<sup>8</sup>:

- 1) El derecho de atraerse información, que incluye las facultades de:
  - a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos; y
  - b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
  
- 2) El derecho a informar, que incluye:
  - a) las libertades de expresión y de imprenta, y
  - b) el de constitución de sociedades y empresas informativas, y
  
- 3) El derecho a ser informado, que incluye las facultades de:
  - a) recibir información objetiva y oportuna,
  - b) la cual debe ser completa, y
  - c) con carácter universal, o sea, que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna.

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, medios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las instituciones del derecho a la

---

<sup>7</sup> Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 25

<sup>8</sup> Villanueva, Ernesto, *Hacia un nuevo derecho de la información*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2000, pp. 46-47

información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus necesidades y particularidades.

Del propio artículo 19 de la DUDH se desprende que el derecho a la información es una doble vía en virtud de que incluye, al emisor o generador de la información y al receptor de la información, que es el sujeto pasivo, a quien la percibe y quien –ya sea una persona, grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

De acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) se encuentra la definición en el:

**Artículo 4.-** El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.

Se tiene como resultado que el artículo anterior se ha armonizado en relación al artículo 19 de la DUDH.

## **2. El acceso a la información en el trayecto histórico**

Tradicionalmente los gobernados no habían podido acceder a la información que en el seno de las instituciones gubernamentales se genera y maneja. El no dar a

conocer la información era la cualidad denominada *opacidad*, con que se evitaba permear hacia la sociedad el uso de recursos y la justificación de decisiones. La transparencia es lo contrario a la opacidad y al secreto. Es dar a conocer lo que el gobierno hace. Tradicionalmente todo lo que hacían los gobiernos era considerado como de acceso restringido o hasta secreto máximo. Esta práctica está documentada desde épocas remotas y ha tenido una evolución constante como se describe a continuación:

- En la era de Tácito (55-120 d. c.) en su obra *Annales* (nombre completo es: *Annalium ab excessu divi Augusti libri* /«Libros de anales desde la muerte del divino Augusto») en la que dio el nombre de *Arcana Imperii* a los secretos de la política.

*Arcana* (de una raíz indo-europea: *arek*) significa secreto, algo que se retiene o que se guarda.

1. *Arcana Imperii* no se refiere sólo a secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que son misterios profundos de la política.
2. Los *Arcana Imperii* no se reducen a información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra.
3. El saber político constituye una forma de poder.
4. Se trata de una relación política (dominar o gobernar a otros en razón de ese saber).

- En la obra de Platón (427-347 a. de C.) encontramos:

La justificación racional del *secreto político*

La justicia como sistema de desigualdad natural

El gobierno del filósofo-rey

- El filósofo italiano Norberto Bobbio<sup>9</sup> expresó: ... en la categoría de los *arcana* están comprendidos dos fenómenos

---

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ra. edición, México, 2001, pp. 36-28 y 94-118

1. El fenómeno del poder que oculta: *el tema clásico del secreto de Estado*

2. *El tema igualmente clásico de la mentira lícita y útil*

- Tampoco la iglesia se quedó atrás en materia de ocultamiento de la información e instituyó el *Arcana Ecclesiae*, en el cual sólo la jerarquía eclesiástica tiene acceso al saber de la religión y la política. Desarrolla el concepto de Derecho divino de los reyes el cual se traduce a un gobierno de una aristocracia militar y feudal, legitimada por la jerarquía religiosa.
- Nicolás Maquiavelo (1469-1527) con su obra *El Príncipe* (1513 D. C.) es el primero en utilizar el concepto de Estado (*Stato*) en el sentido de un poder político centralizado desplegado en un amplio territorio y capaz de ejercer su decisión o soberanía sobre los pobladores. Su premisa para justificar las actividades secretas del Estado fue la separación entre moral y política; poco importan las cuestiones relativas al buen desarrollo del individuo o de la sociedad las cuales no pueden estar por encima del desarrollo de las aspiraciones gubernamentales. Maquiavelo habló de la “*necesidad*: ... es necesario que todo príncipe que quiera mantenerse aprenda a no ser bueno, y a practicarlo o no de acuerdo a la necesidad”.
- Francesco Guicciardini filósofo, historiador y político italiano (1483-1540) en su obra: *La Historia de Italia*, sostenía que “... el poder político no puede ser ejercido según los dictados de la buena conciencia” y que “Cuando he hablado de asesinar o mantener en prisión a algún pisano, (habitante de la ciudad de Pisa) quizás no lo he hecho como cristiano, sino que he hablado de acuerdo con la razón y la práctica de los Estados”.
- Friedrich Meinecke, escritor y filósofo alemán (1862-1954) realiza en 1924 su obra: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Definiendo la razón del Estado como “El Estado tiene una tendencia orgánica, natural, a crecer y consolidarse, para lo cual ha de poder

usar la violencia y cualquier otro medio, transgrediendo la moral y el derecho”.

Una breve crítica a la *razón de Estado* es que establecía la Negación y sacrificio de las libertades y derechos de los ciudadanos.

La tendencia del ocultamiento de la información encontró franca oposición con el liberalismo y el advenimiento de un derecho a la información, que si bien no se llamó así en un principio sí perseguía parte de los fines actuales. Este liberalismo se caracterizó por sobreestimar lo privado, subestimar lo público, establecer una frontera rígida entre lo público y lo privado y denotar una ceguera ante los poderes privados.

Entre los representantes de éste modelo encontramos:

- John Locke, médico y filósofo inglés (1632-1704), impulsor del liberalismo político. Escribió: *Ensayo sobre el gobierno civil* (1688), en donde espataba:

Los derechos del hombre

El gobierno limitado

El gobierno representativo y mandatario

- Anders Chydenius, liberal e ilustrado sueco (1729-1803), quién bajo el gobierno escandinavo de Gustavo III, lidera el liberalismo clásico al proponer la:

Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas (1766). Siendo éste pronunciamiento el primero en registrarse del que se tenga memoria.

- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, (Francia, 1789).

Que en su articulado ya buscaba la imperiosa necesidad del gobernado de ser informado y de la rendición de cuentas, tal como se observa en los:

**Artículo 14o.-** Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

**Artículo 15o.-**La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración.

Al pasar del modelo liberal al modelo republicano, un nuevo orden de ideas se hizo presente. Ahora se privilegió:

- La prioridad de lo público sobre lo privado;
- El interés público

En este modelo encontramos a pensadores como: Jean Jacques Rousseau (1712-1778) e Immanuel Kant (1724-1804):

- El principio kantiano de publicidad: “Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”
- Principio de apertura informativa
- Principio de legitimidad del gobernante

También aparecieron en el siglo pasado, declaraciones como:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948).

En el artículo IV estableció como un derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión el siguiente: Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.

- Declaración Universal de Derechos Humanos (diciembre de 1948).

En el Artículo 19 fue más enfática su manifestación en torno al derecho de recibir información, y expresa que:

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

- Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (Sudáfrica, 1966).

Principio 1: Libertad de opinión, expresión e información

(a) Todo individuo tiene derecho a tener opiniones sin interferencia.

(b) Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, la cual incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impreso, en la forma de arte, o a través de otros medios de comunicación de su opción.

(c) El ejercicio de los derechos estipulados en el párrafo (b) podrán ser sujetos a restricciones por razones específicas, conforme a lo establecido en la ley internacional, incluso para la protección de la seguridad nacional.

(d) No se podrá imponer restricción alguna sobre la libertad de expresión o de información por motivos de seguridad nacional a no ser que el gobierno pueda demostrar que tal restricción esté prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad



nacional. La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el gobierno.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica, celebrada del 7 al 22 de noviembre de 1969).

Que en el artículo 13 dispone que:

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

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

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

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. ...

5. ....

Ésta breve descripción muestra el camino y su evolución que en diferentes partes del mundo se ha seguido y que actualmente apuntala la práctica de la transparencia que deben observar los gobiernos.

### **3. Definición e implicaciones de la transparencia y rendición de cuentas en México**

La transparencia y rendición de cuentas son dos valores esenciales aplicados a la conducta humana que deberemos entender mejor como dos instituciones que se están conformando en México y que son necesarias para el desarrollo de un Estado liberal y democrático. Ambas, transparencia y rendición de cuentas, tienen como objetivo convertir a la sociedad en una sociedad más participativa, en una sociedad informada, combatiendo la aversión de participar en la elaboración de políticas públicas y en la toma de decisiones.

La transparencia no es otra cosa que el permitir que los demás conozcan y entiendan claramente el mensaje que se les destina y que lo entiendan de la misma manera, sin ambigüedades, sin restricciones y con completitud. El vocablo transparencia<sup>10</sup> alude a la cualidad de transparente, palabra que proviene del latín *trans-*, a través, y *parens, -entis*, que aparece; dicese del cuerpo físico a través del cual puede verse los objetos claramente. Así la transparencia indica claridad, limpieza, diafanidad, y éstos sinónimos a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos realizados por alguna persona; a la integridad con que se procede en los negocios, a la rectitud de la intención, al buen obrar, a la hombría de bien. La transparencia también puede entenderse como una cualidad de las personas que actúan de una manera franca, abierta, mostrándose tal cual son y sin ocultar nada. Se refiere a la cualidad moral de un

---

<sup>10</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª. edición, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1992, p. 1426

individuo que busca actuar con claridad y se adapta a cierto conjunto de reglas y estándares de conducta.

Otra manera de comprender la transparencia nos sitúa en el entorno de las instituciones políticas públicas, y éstas son transparentes cuando hacen pública, o entregan a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y demás servidores públicos.

La transparencia por ahora, se la relaciona con la rendición de cuentas que las organizaciones, gobiernos o personas deben dar en el ámbito de sus funciones. Es sólo un nuevo calificativo para intentar corregir una vez más las antiguas malas prácticas, ésas que se instalan por períodos indefinidos en las organizaciones, para el bienestar de unos cuantos en detrimento de muchos.

La transparencia como precepto tiene varios antecedentes en la historia de las constituciones de México, nos remonta inicialmente al artículo 29º de los Elementos Constitucionales de 1811 elaborados por Ignacio López Rayón, declarando que: “Habrà una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicos y políticos, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas”. Posteriormente, la Constitución Federal sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, estableció el artículo 6º: “La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público”.

La Constitución que reformó a la del 5 de febrero de 1857 estableció en el correspondiente artículo 6º: “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”.

A partir de la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917 el constituyente dio vida al reclamo social en su artículo 6º donde la concepción tradicional de la libertad de expresión quedó de manifiesto.

El rápido reconocimiento a la libertad de expresión y la omisión del derecho a la información resulta paradójico; en diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información.

Elemento indispensable de la libertad de expresión es el derecho a la información y su ausencia volvía nugatoria la libertad de expresión, si bien establecía que la expresión o manifestación de ideas no sería motivo de inquisición judicial o administrativa, no existía un flujo de información proveniente del Estado, que favoreciera opiniones informadas, libres de influencias y manipulaciones y, principalmente, sustentada en documentos.

Fue hasta diciembre 6 de 1977 que, como parte de las modificaciones constitucionales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron y adicionaron los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Carta Magna. Modificaciones que se dieron con motivo de la entonces llamada “reforma política”, se adicionó en la parte final del artículo 6º la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La reforma al artículo 6º dio origen a un largo debate sobre su significado, en particular sobre sus consecuencias para la regulación de los medios de comunicación. Se debatía intensamente si implicaba la posibilidad de que el Estado tuviera un mayor control sobre los medios de comunicación masiva. En aquellos años nadie o tal vez muy pocos entendieron que una de sus

implicaciones era que establecía el derecho de los ciudadanos a conocer la información generada por las autoridades. Este hecho no fue casual y reflejó claramente cómo el derecho de acceso a la información tiene un vínculo estrecho con las naciones que aspiran a la democracia.

Hay que tener en cuenta que la transparencia para quién está obligado a serlo, no es nada cómoda, impone obligaciones, claridad y un gran sacrificio en sostenerla. La información (acceso a la información) que se entrega debe ser veraz, completa, oportuna, sin juicios ni fronteras y desde las evidencias y el sentido común. Debe ejercerse bajo el amparo de principios como la responsabilidad, la imparcialidad, la independencia, la honorabilidad y nunca mezclarse con cuestiones personales.

El gobierno democrático *rinde cuentas* cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos; en añadidura, un gobierno es transparente cuando exhibe o entrega información sobre su estructura y funcionamiento y con ello, es sujeto a un mayor escrutinio público. Con la rendición de cuentas se asegura que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos; con la transparencia se exige a los funcionarios actuar de acuerdo con la ley y de modo ético.

Entre transparencia y acceso a la información existe una distinción que puede interpretarse de dos formas, las cuales dependen del significado —amplio o restringido— otorgado a la “transparencia”. En una primera interpretación, transparencia significaría únicamente aquella información que, por ley, los organismos gubernamentales y los demás Sujetos Obligados (SO) deben colocar en un escaparate público; en espacios de acceso público como la televisión, radio, prensa, Internet o redes sociales. Por otra parte, la frase “acceso a la información” designaría aquella información que debe solicitarse para obtenerse. En una interpretación más amplia, “transparencia” significa “política de transparencia”, mientras que “acceso a la información” significa el “derecho de acceso a la información”. En este caso, tal como se consideró a la transparencia un instrumento de la rendición de cuentas, ahora se considera el derecho de acceso

a la información como un instrumento de la transparencia. La transparencia y el acceso a la información se han vuelto mecanismos institucionales que permiten a la ciudadanía obtener más información clara y precisa sobre la estructura, el funcionamiento y actividades realizadas por el gobierno.

Pedir al gobierno que informe de manera detallada de sus actos no ha sido tan sencillo. Ningún gobernante quiere ser auditado ya que se exponen a la luz pública sus actuaciones y sus intereses personales. Por eso se afirma desde éste punto de vista que la rendición de cuentas es la gran antagónica de la transparencia. La opacidad es la aliada de los gobiernos, de los gobernantes, de nuestros mandatarios que a través de un proceso de elección se han distinguido por ejercer el poder -muchas veces- dedicados a privilegiar sus propios intereses antes que los de sus gobernados. En la medida que no den cuenta de sus actos, dentro de sus funciones como servidores públicos, seguirán actuando de forma arbitraria y con total impunidad. La forma de combatir esa opacidad es mediante el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas. Es ésta última la obligación de que nos enteren –a la ciudadanía- nuestros gobernantes y/o servidores públicos de su forma de conducirse, del ejercicio de sus funciones, del empleo de los recursos públicos, de las razones de sus decisiones y que justifiquen su actuar, el gasto público que ejercen, lo que dejan de hacer. La noción de rendición de cuentas<sup>11</sup> incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios.

Tiene su origen la rendición de cuentas en el vocablo inglés: *accountability*<sup>12</sup> que se utiliza como control o en ocasiones como fiscalización y otras veces como responsabilidad. La rendición de cuentas tiene varios puntos álgidos porque el servidor público, debiendo de informar de su actuación también debe de justificarla

---

<sup>11</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*; 6ta edición, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México, 2008, p. 10

<sup>12</sup> *Ibidem*.

y en caso de no hacerlo se encuentra con la consecuencia del elemento punitivo, se expone a una sanción.

Otro punto es la nula o casi inexistente demanda ciudadana de que los gobiernos expliquen su proceder. Si bien es cierto que tenemos el derecho de solicitar a nuestros gobiernos que nos expresen cuentas de su actuar, también es cierto que tal derecho como ciudadanos es ejercido pocas veces. Aquí tenemos un déficit de ciudadanía que se traduce en la poca participación de los gobernados en la vida política de México. Latinobarómetro, organización de la sociedad civil con sede en Chile, dio a conocer los resultados de la encuesta de cultura política de 2015 y dibuja una preocupante realidad para América Latina, especialmente para México: más allá de la insatisfacción con la democracia, hay una grave crisis de representatividad y un déficit de cultura política democrática.<sup>13</sup>

En nuestros miedos se reproduce la práctica de la opacidad. La Transparencia debe ser la mejor aliada de la política. El diseño institucional se ha preparado y está listo. Faltan aterrizar varias cosas. De continuar de esta manera no se derribará esta tendencia que agobia a los países que se encaminan hacia una transición democrática. “El control ciudadano tiene por objeto limitar el poder y la discrecionalidad de aquellos en función de “representación” de los ciudadanos. Para ello, las sociedades se dan un arreglo institucional que les permite ejercer el control directamente, mediante mecanismos basados en la participación directa como el sufragio, referendos, asambleas de ciudadanos (as), veedurías y contraloría social, e indirectamente mediante la creación de instituciones del Estado a las cuales otorga la capacidad de controlar y sancionar. Estas a su vez

---

<sup>13</sup> Cfr. Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana, *Informe 1995-2015*, pp. 34-42, 64, en <http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Latinobarometro.pdf>, Fecha de consulta 2 de enero de 2017

con capacidad de controlarse unas a otras con base en reglas y normas establecidas.”<sup>14</sup>

Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y elemento punitivo – convierten a la rendición de cuentas en una empresa con muchas caras y términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización y/o la penalización, y todos comparten la pretensión de limitar el ejercicio del poder. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones o les pueden pedir que expliquen sus decisiones. La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. El poder debe estar sujeto a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. Establece una relación de diálogo entre los protagonistas que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público (al menos así debería de ser). La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es más que ello, es un derecho a la crítica y al diálogo. Sin transparencia no se puede esperar la rendición de cuentas con sentido alguno ya que forma parte esencial para evitar la corrupción.

---

<sup>14</sup> Sinergia –Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil– y su Observatorio de los Derechos Humanos de Libre Asociación y Participación para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos, p 3, <https://es.scribd.com/doc/92859511/PARTICIPACION-Y-CONTROL-CIUDADANO-EL-DERECHO-A-EJERCER-LA-CONTRALORIA-CIUDADANA-Y-LA-RENDICION-DE-CUENTA-2>, Fecha de consulta 30 marzo de 2017



#### **4. Datos personales.**

Dada una definición de datos, corresponde ahora señalar que son los datos personales. Como su nombre lo indica son características que definen a la persona, sin importar que sea una figura individual o empresarial. Dentro de la sociedad son las personas físicas o morales que tienen particularidades que las identifican y las hacen ser únicas. Además cuentan con obligaciones y son poseedoras de derechos. El Código Civil para el Distrito Federal define algunas de tales características.

Es en la Carta Magna y en otros ordenamientos donde se garantiza a toda persona el poder de decisión y control que tiene sobre la información que le concierne, concretamente sobre el uso y destino que se da a sus datos personales. Cada persona es dueña de su información y tiene el pleno derecho a decidir a quién, cómo, cuándo y con qué finalidad proporciona sus datos personales, estando facultada a negarlos si lo desea, salvo que una ley especifique lo contrario.

De acuerdo a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DO) el 5 de julio de 2010, establece el significado de datos personales en el:

##### **Artículo 3º.- ...**

I-IV ...

V. Datos personales: Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable.

VI. Datos personales sensibles: Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética,

creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual.

La abrogada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) establecía en su artículo 4º de idéntica forma lo que ahora define la reciente Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en su:

**Artículo 6º ...**

...

**XII:** Datos Personales: La información numérica, alfabética, gráfica, acústica o de cualquier otro tipo concerniente a una persona física, identificada o identificable entre otros, la relativa a su origen racial o étnico, las características físicas, morales o emocionales a su vida afectiva y familiar, información genética, número de seguridad social, la huella digital, domicilio y teléfonos particulares, preferencias sexuales, estado de salud físico o mental, correos electrónicos personales, claves informáticas, cibernéticas, códigos personales; creencias o convicciones religiosas, filosóficas y morales u otras análogas que afecten su intimidad;

Así los datos personales pueden considerarse como la información concerniente a una persona física identificada o identificable, que puede ser del conocimiento de todos o tan solo de algunos autorizados para ello; tales como el nombre, dirección, sexo, grado de estudios, estado civil, CURP, lugar y fecha de nacimiento, número telefónico, correo electrónico y muchos más.

Existen otros datos personales que por su naturaleza no son para divulgación pública ni aún para las autoridades. Son los datos que conforman la esfera de lo privado y dentro de ésta se encuentra la esfera de lo íntimo. La esfera de lo privado está regida por los hechos o datos de la persona dentro de un ambiente

que no es el público, sino los que se establecen de manera particular en su vida familiar, en sus relaciones con su pareja, con su descendencia. La diferencia con los datos íntimos o de la esfera íntima son aquellos que en mayor medida quiere la persona no hacer públicos a los demás y que forman parte de su naturaleza misma, tal sería el caso de las preferencias o conductas sexuales, información genética, a alguna otra que pudiera dar origen a discriminación o algún ilícito.

Tanto los datos personales como los privados se encuentran protegidos y encontramos su fundamento en los artículos 6º apartado A, fracciones II, III y IV y en el 16 párrafo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al confrontar la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México parece que el derecho de acceso a la información se contrapone al derecho a la protección de datos personales. Los límites de uno están fijados por las garantías del otro. Aquí se observan dos niveles de aplicación, lo que cae dentro del derecho público y lo que cae dentro del derecho privado. Los organismos garantes del derecho a la información están regidos por el derecho público y si bien existe una regulación, con respecto a los datos personales en posesión de los particulares todavía falta definir una reglamentación de carácter general. Lo anterior con independencia de que el legislador establezca una regulación para los datos íntimos que tienen la característica de ser dinámicos conforme pasa el tiempo.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define como administra y protege a los datos personales en el:

**Artículo 68.** Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales en su posesión y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso, rectificación, corrección y oposición al tratamiento de datos, en los casos que sea procedente, así como capacitar a los

Servidores Públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con la normatividad aplicable;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido o dicho tratamiento se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de la normatividad aplicable, excepto en casos en que el tratamiento de los datos se haga en ejercicio de las atribuciones conferidas por ley;

...

Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información de acuerdo a la normatividad aplicable. Lo anterior, sin perjuicio a lo establecido por el artículo 120 de esta Ley.

Podría considerarse que la protección a los datos personales tiene el carácter de obstaculizar a quién pugna por la transparencia. No obstante que los derechos humanos no son absolutos, deben tratar de ser respetados en todo momento, por lo que hay que buscar una ponderación, un equilibrio entre difundir la información y el etiquetarla como dato protegido.

El derecho de acceso a la información debe ser medido y equilibrado con:

- El derecho a la libertad de expresión
- El derecho de proteger datos
- El derecho de petición

Es entonces, la protección de los datos personales un límite del derecho de acceso a la información, sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad que ya se ha explicado. En consecuencia, cuando se está ante un dato personal sensible, originalmente, sólo su titular podrá tener acceso.

El acceso a los datos personales se deriva del *hábeas data*, que es el recurso legal de que dispone todo individuo de acceder a su información registrada ante otras instancias y exigir se corrijan sus datos en parte o en su totalidad si es que son erróneos, desea actualizarlos o bien le generan un perjuicio; **y no del derecho de acceso a la información**. Sin embargo, mientras no exista una ley de datos personales, la persona titular del dato, a falta de otro recurso, podrá acceder a la respectiva información a través de los mecanismos de la ley de acceso.

## **5. Información pública.**

Se presenta una definición y los alcances que sobre Información Pública se puede encontrar en el ordenamiento jurídico mexicano. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define lo que es información de interés público tal como se aprecia en el:

### **Artículo 3º ...**

I-XI ...

XII: Información de interés público: Se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados;

También Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública especifica de manera breve cual es la información pública y no proporcionó las definiciones de datos personales, de documentos, ni de información:

**Artículo 3.-** Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

En la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sí estaban proporcionadas las definiciones de datos personales, de documentos, de información y de información reservada en el:

**Artículo 3º ...**

**I ...**

**II. Datos personales:** Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable;

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

**IV. ...**

**V. Información:** La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

**VI. Información reservada:** Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;

La misma Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información Pública, hace una excepción para garantizar el acceso a la información en los casos en que se vea comprometida la Seguridad Nacional, y son las condiciones previstas en los artículos 110º y 113º:

**Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los Servidores Públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de información hasta entonces podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga a través de una “versión pública” preparada para tal fin.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad o bien se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.



En el artículo 113º de ésta misma ley se enuncian los supuestos para considerar a la información con carácter de confidencial y por lo tanto tampoco es información pública:

**Artículo 113.** Se considera información confidencial:

- I. La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable;
- II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, y
- III. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Por lo anterior se puede inferir que la Información Pública es la que se genera en las dependencias gubernamentales (delegaciones, secretarías, institutos, organismos) y con otro sujeto obligado, cualquiera que sea su forma de generación, registro o emisión sin límites de temporalidad.

Se podría sintetizar que: Información Pública es todo lo que hace el gobierno. Sin embargo a la información que se accede como información pública es la que el gobierno permite conocer. Sabido es que si bien se alienta a los gobernados a que conozcan la información pública, no se puede acceder a todo lo que hace el gobierno por la existencia del secreto de Estado. El secreto que siempre ha caracterizado a los gobiernos en todas las épocas. Diferentes

argumentos se presentan a la ciudadanía para privarle del acceso a la información. Este secreto es lo inaccesible a los gobernados y encuentra su fundamentación en la Ley de Seguridad Nacional (LSN), que en los artículos 3º al 5º definen su razón de ser:

**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera **inmediata y directa** a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Se entendería que cuando las acciones que afectan a la Seguridad Nacional dejan de ser inmediatas y directas la información podría ser puesta al alcance de toda la ciudadanía. Pero todavía la autoridad no ha especificado el mecanismo para considerar que la información será pública debido a que las acciones ya no son ni inmediatas ni directas.

El siguiente artículo de la LSN define los principios sobre los cuales se rige y la protección que brinda a los gobernados. Pero una vez más, no deja entrever como son los mecanismos para otorgar tal protección.

**Artículo 4º.-** La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Como el Estado consideró que algo podría escapársele de entre manos, además de los dos artículos anteriores, puso la puntilla a la ciudadanía con su artículo 5º que también de manera general y ambigua establece lo que el Estado concibe como amenazas:

**Artículo 5.-** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

- X.** Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII.** Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

El articulado anterior ha sido concebido de una manera unilateral, no permite que el gobernado tenga injerencia o al menos emita su opinión de que debe ser considerado dentro del rubro de Seguridad Nacional. Entonces, exceptuando los postulados anteriores se puede entender como información pública<sup>15</sup> toda aquella de orden público e interés social relativa a la función de la autoridad, y que de cualquier forma directa e indirectamente, posee, y/o administra, y/o controla, y/o produce, y/o concede, independientemente de que se encuentre en poder de un particular, que cumpla o no funciones de autoridad o ejerza o no gasto público.

Y si información pública es todo lo que hace el gobierno ¿por qué, todavía en la actualidad, existen limitaciones para compartir a la ciudadanía lo que hace el gobierno? Tal vez la respuesta o respuestas tengan varias causas entre las que destaca que los servidores públicos no quieren que se sepa lo que hacen para no rendir cuentas y así quedar en la impunidad sus malos manejos. Y la mejor manera de no transparentar es clasificar toda información pública como información reservada.

## **6. Información en posesión de particulares y sujetos obligados.**

Se ha especificado que los datos personales se refieren a la información que pertenece y define a una persona y que tiene relación con su vida individual y de familia, incluyendo los datos de su esfera íntima.

---

<sup>15</sup> Minuttti Zanatta, Rubén, *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011, p. 75

En esta época cuando los avances tecnológicos y de las comunicaciones en específico se manifiestan de manera permanente en la vida diaria, encontramos que la información viaja de manera indiscriminada sin limitaciones de tiempo y espacio. Se pierde el control de los datos personales al proporcionarlos y compartirlos. Poco se puede hacer para asegurarse que tenga el fin para el cual fueron solicitados. Existen empresas que acumulan datos de sus clientes, de encuestados, del público en general por largos períodos.

Hasta aquí no hay gran problema siempre y cuando la información permaneciese aislada y dispuesta para los fines que fue solicitada. ¿Pero qué sucede cuando se correlaciona la información de un individuo con información que tiene que ver con sus hábitos de consumo por ejemplo? La resultante es un valor agregado a la información; un valor que nos especifica en dónde la persona realiza sus compras o algún otro hábito de consumo; en otras palabras: cuánto vale como consumidor dicha persona.

Tal información es útil a empresas que venden productos o servicios y ¿qué tan grande es la utilidad que reporta a empresas financieras? En el sector público sucede lo mismo. Servidores públicos piden a los ciudadanos que llenen formularios, que registren sus datos, que hagan comentarios sobre tal o cual tema. Ésta práctica es una intromisión de lo público a lo privado, ya que el ciudadano común de buena fe proporciona la información solicitada sin considerar que los medios tecnológicos difunden la información a cualquier interesado. Cuantas veces se acuda a solicitar algo a cualquier dependencia gubernamental son las veces que se debe proporcionar la información. El resultado es que días después vendedores de productos o prestadores de servicios contactan a esos ciudadanos para ofrecerles una amplia gama de ofertas. La moral de esos empleados es muy cuestionable. Se venden bases de datos en el mercado negro con información

correlacionada que se supone es confidencial.<sup>16</sup> La sociedad enfrenta varias interrogantes, por ejemplo: ¿Cómo un gobernado puede protegerse de que su información no sea comercializada? ¿Cómo decidir qué información deberá hacer pública y cuál deberá permanecer como confidencial -y más aún- como información íntima?

Ante este reclamo de la sociedad, escritores, periodistas, sociedades civiles, y ciudadanos en general marcaron la pauta de lo que debería ser protegido como información particular. La respuesta fue la promulgación de algunos ordenamientos de carácter jurídico-legal que con el establecimiento del derecho a la protección de datos personales incluido en el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 1 de junio de 2009 hizo dar a México un paso muy importante en materia de derechos humanos. El texto constitucional referido quedó indicado como:

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

Se inicia así, una vez más, un proceso de construcción institucional, central para a la vida democrática del país, al proveer a las personas de un derecho que garantice su autonomía para decidir en qué condiciones pueden ser utilizados sus datos personales que quedan en posesión de particulares.

México se sumó al grupo de países que en el contexto de la “sociedad de la información y del intenso intercambio comercial entre naciones, son consideradas

---

<sup>16</sup> Coatecatl, Jaquelin, “Padrón del IFE, a la venta en Tepito: \$15 mil”, periódico *La Razón* en <http://www.razon.com.mx/spip.php?article120488>, Fecha de consulta 1 de enero de 2017

“democracias desarrolladas” al proveer a la ciudadanía un derecho de “tercera generación” que garantiza el poder de disposición que la ciudadanía tiene sobre sus datos personales, con la finalidad de que se encuentre informada acerca de quién o quiénes poseen datos de su persona, saber para qué finalidades los detentan y conocer cómo pueden ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (derechos ARCO) sobre los mismos.”<sup>17</sup>

Pero no toda la información puede o debe andar vagando libremente de computadora en computadora o de listado en listado, para ello el 5 de julio del año 2010 se publicó la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP) que establece su objeto y alcance en los artículos 1º y 2º sobre cómo y quiénes son los entes obligados a la protección de datos personales. Pero así como obliga a que se tomen medidas de regulación, también manifiesta la parte punitiva en el CAPÍTULO X De las Infracciones y Sanciones, y en el CAPÍTULO XI De los Delitos en Materia del Tratamiento Indebido de Datos Personales, sobre la que los particulares pueden ser responsabilizados por hacer mal uso de los datos.

Para incrementar la protección de los datos del gobernado la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPSSO) es publicada el veintiséis de enero de 2017. Tiene una validez en el territorio nacional para la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados de todos los órdenes y niveles de gobierno. Son sujetos obligados por esta Ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

A partir de su publicación se regula el actuar de los sujetos obligados debido a que la población proporciona cotidianamente datos concernientes de su esfera de lo privado a las instituciones públicas, para solicitar, recibir un bien o servicio público

---

<sup>17</sup> Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Guía práctica para ejercer el Derecho a la Protección de Datos Personales*, México, 2013, pp. 4-12

ó para el ejercicio de derechos, por ejemplo, los concernientes a la educación, salud, trabajo, procuración de justicia o alimentación, además de los derechos políticos.

Es el Estado quién garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar por que terceras personas no incurran en conductas que puedan dañarla. Hay que considerar que el que el derecho a la protección de los datos personales exclusivamente se limitará por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Las dos regulaciones anteriores, complementarias entre sí, deberán de irse fortaleciendo conforme se haga uso de ellas.

## **7. El acceso a la información en México: evolución e incidencia en la realidad social**

A partir del siglo veinte han existido, en nuestro país, diversos pronunciamientos a favor de un libre acceso a la información. La evolución alcanzada a este respecto en el siglo XXI en la Carta Magna queda establecida en el contenido y alcance del:

**Artículo 6°** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado; párrafo adicionado en el Diario Oficial de la Federación el 13-11-2007 y el 11-06-2013.

Luego, en varias sentencias la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el derecho a la información sí era una garantía individual y que el artículo 6°



de la Constitución consagraba el derecho de todo ciudadano a acceder a la información. Así, México se incorporó a la tendencia internacional que había visto la luz en 1948. Para finales de los años noventa la Suprema Corte había reconocido expresamente el derecho de acceso a la información.

También en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se hace énfasis en los mecanismos de acceso la información pública y con ello tener la gran oportunidad de abatir índices de corrupción, disminuir la delincuencia, integrar a la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales, así como lograr acciones de supervisión de la ciudadanía hacia los recursos que gasta el gobierno.

Como actor fundamental en las estipulaciones del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra la Transparencia, como se puede constatar en las:

#### **Estrategias Transversales para el desarrollo nacional**

i) ...

ii) **Gobierno Cercano y Moderno.** Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía. Por lo anterior, las políticas y los programas de la presente Administración deben estar enmarcadas en un Gobierno Cercano y Moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución: " Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados"; párrafo

reformado en el Diario Oficial de la Federación el 07-05-2008 y el 29-01-2016.

### **Rendición de cuentas y combate a la corrupción**

La transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas que permitan mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

....

Para alcanzar los objetivos planteados, se propone concretar un nuevo enfoque de gobierno que sea cercano y moderno, que haga uso de las nuevas tecnologías de la información, que implemente medidas para abatir la corrupción y consolide un Nuevo Sistema de Justicia Penal más ágil y transparente. Para fortalecer el pacto social, el gobierno se plantea recuperar la confianza de la ciudadanía, mediante una mayor transparencia y eficacia en la solución de conflictos, así como en la procuración e impartición de justicia.

### **II.2. Plan de acción: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.**

Asimismo, la idea de un Gobierno cercano y moderno permea en un México incluyente, principalmente a través de políticas sociales que promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Como se observa en las estrategias gubernamentales y planes de acción, así como en el desarrollo de las actividades enmarcadas en el terreno de los programas sociales se busca una transparencia acorde a las necesidades de hoy día. Falta mucho por hacer ya que en la segunda mitad de la vigente

administración presidencial apenas se está en la etapa de transparentar los recursos públicos.

### **7.1 Opacidad gubernamental en México: el costo social y su efecto en el marco normativo mexicano**

Se sabe que la opacidad es lo obscuro, lo que no sale a la luz y ha sido ésta la práctica que siguen los gobernantes para evadir su responsabilidad. Algunos problemas cualitativos de la opacidad, con que el gobierno ha manejado sus actos, se ven reflejados en las siguientes frases:

- No proporcionar información se traduce en no proporcionar justicia.
- Proporcionar justicia sin información es imposible.
- Sin transparencia no hay impartición plena de justicia.
- Los archivos públicos son poco confiables.

Otros problemas de índole cuantitativa se mencionan a continuación:

- El 70 % de las noticias que los medios tradicionales de comunicación transmiten se refieren al gobierno. Varios medios de comunicación reciben dinero del gobierno. Las noticias que proveen los medios no son ciertas al menos en parte.<sup>18</sup>
- Último lugar a nivel regional en percepción del cumplimiento de la Democracia.<sup>19</sup>
- Último lugar en Latinoamérica (26%) de confianza de que las elecciones son legales.<sup>20</sup>
- También se cuenta con un primer lugar en la Transparencia de la Impunidad que no se sanciona.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Aportaciones de la Ley General de Transparencia a la democracia y al combate a la corrupción*, Semana Nacional de la Transparencia 2015, Sede en la Casona de Xicoténcatl del 5 al 9 de octubre de 2015, México D.F.

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Idem

<sup>21</sup> Idem

- Menos del 40% de los hogares cuentan con acceso a Internet (INEGI, “Estadísticas a propósito del día mundial del Internet” 17 de mayo de 2016).
- El delito que mayormente se comete en México es el robo en la calle y de acuerdo a la percepción de corrupción (2013)<sup>22</sup> solo es comparable en cantidad con el número de víctimas de corrupción. La corrupción ya se normalizó en México.

En México hay distorsión en las funciones de gobierno. Existe la opacidad tanto en el gobierno como en la ciudadanía.

Si no existen sanciones contra estos actos de corrupción cuyo principal problema es que se quedan impunes entonces se convierte en un incentivo perverso, si alguien que delinque no es sancionado, entonces todos querrán delinquir.

Ahora, el reclamo de la sociedad, aparte de erradicar la corrupción, abatir la pobreza y el desempleo, es que las decisiones adoptadas por las autoridades al negar la información solicitada y que pueden afectar derechos humanos, deben estar debidamente justificadas o, de lo contrario, son decisiones arbitrarias. ¿En qué punto termina la obligación de la autoridad de informar y comienza la obligación de la población a informarse?

La exclusión económica de la población en México se genera por la pobreza que afecta a más del 50% (total de población de 119,530,753, datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística/INEGI hasta 2015). Al existir problemas de subsistencia, la población no se afana en conocer sus derechos y se genera una exclusión política que traducido a un lenguaje llano da por resultado que la población tiene limitados sus derechos. La mayoría de la población mexicana no

---

<sup>22</sup> Observatorio Nacional Ciudadano, en <http://onc.org.mx/estadistica-nacional/>, Fecha de consulta 14 de marzo de 2017

ejerce su derecho de acceso a la justicia debido a que no sabe que lo tienen y no saben que lo tienen porque no tienen información al respecto. Y al no tenerla es obvio que desconocen los medios o formas de exigir información. Si no se conoce un derecho, entonces no se ejerce. Si no ejerce, no se activa el aparato jurisdiccional. Si no hay casos registrados, las estadísticas son inútiles.

Tal vez una de las razones básicas para ese déficit ciudadano es la multiculturalidad con que México cuenta. La población mexicana es diferente por diversas causas. Una de ellas es la etnia a la que pertenece la gente de una región. Otra es el nivel de desarrollo de la región que habitan del país. El nivel escolar también marca la diferencia.

El sentido de nacionalismo en la población es muy poco frecuente y se privilegian los rasgos distintivos de un grupo de personas o de una comunidad que pueden ser y de hecho lo son, muy distintos a los de otra comunidad. Con todos estos bemoles la falta de identificación y de asociación entre mexicanos resulta evidente.

Muchos de los pobladores de las entidades federativas se marchan a temprana edad hacia el vecino país del norte, sin haber ejercitado sus derechos políticos como es el de participar en procesos electorales y por lo tanto dejan que otros sean quienes decidan a los que habrán de gobernar. Las personas pertenecientes a comunidades o a grupos étnicos en lo particular se sienten desplazados por un sistema jurídico que aunque les respeta sus usos y costumbres -en el mejor de los casos- no es el que ellos preferirían y por consiguiente lo rechazan o poco se integran a él. En las ciudades grandes las personas que cuentan con mayor educación pero no tienen voluntad participativa tampoco ejercen sus derechos políticos a plenitud. Un resultado palpable es que a las instituciones se les ha perdido la confianza. Aunado lo anterior el panorama es poco halagüeño. Solo una parte de la población identificada como sociedad civil que se ha organizado, participa en las acciones que les permite su tiempo, su capacidad y sus propios

intereses personales. Son aquellos que emiten un voto informado en los procesos electorales. Son lo que discuten, se inconforman y pugnan por hacer valer sus derechos. Pero no son mayoría.

Otra dificultad es cuando el gobierno obstaculiza o limita la participación de la población en el ejercicio de sus derechos. En caso de que las autoridades restrinjan el derecho de acceso a la información de forma legítima o ilegítima o, simplemente omitan dar respuesta a las solicitudes de información, cualquier ciudadano tiene derecho a recurrir esa decisión través de un recurso judicial que resulte sencillo, efectivo, expedito y democrático, al alcance de cualquier persona. Por lo anterior el mecanismo para habilitar al solicitante de la información deberá tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos.

Es el mecanismo del recurso de revisión el cuál lo encontramos precisado en los Artículos 142 y 143 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que combaten la opacidad o la negativa y especifican los casos en que se puede interponer. Pero ahora todo ciudadano deberá conocer de Internet, manejar una computadora, saber cómo funciona el gobierno y ser capaz de entender el lenguaje jurídico del momento, en otras palabras, ser un operario jurídico-tecnológico en ciernes.

Se requiere nueva mística de servidores públicos. Se desea una nueva generación de servidores públicos. En 3 o 6 años un servidor público “nace”, “crece”, “muere” y la incertidumbre en lo actuado hace que salga muy costoso ese servidor público sobre todo si su puesto es de elección popular<sup>23</sup>. De éste tipo de elecciones se conforma mayormente el poder legislativo para quién existe una fuerte crítica

---

<sup>23</sup> Olvera Rivera, Alberto, *Derechos Humanos Actualidad y Desafíos I, De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos*, 2da. ed., Ed. Fontamara, México, 2013, p. 210

social por el uso sin control de los recursos públicos la cual está orientada a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. En efecto, existe una fuerte resistencia de transparentar los recursos del Congreso porque se desfondaría el *modus operandi* de los diferentes grupos parlamentarios.

El recurso de revisión es otro paso que el gobernado debe conocer y aprender a utilizar en aras de obtener el acceso a la información deseada cuando las autoridades en una primera instancia se lo han negado. La sola existencia de este procedimiento refleja la falta de credibilidad que de las autoridades mismas tienen los gobernados; al ser necesario instrumentarlo en el marco jurídico como otra alternativa de solución a las demandas ciudadanas específicas en materia de acceso a la información el sentimiento que genera es que hay cada vez más desconfianza en la autoridad.

Problema de prueba muy complejo es acreditar, justificar o comprobar que la autoridad nos ha proporcionado información incompleta o ha sido omisa. Lo que lleva a un desembolso por el gobernado que se genera en función de pagar peritajes, una fe notarial de hechos, videograbaciones, etcétera. Adicional a lo anterior, se destaca la deficiente regulación en materia de archivos públicos, situación que perjudica de manera directa la denegación de justicia en materia de información pública.

En la búsqueda de una inclusión social los grupos vulnerables (en igualdad de condiciones) deberían tener acceso a la información y hacerse escuchar y garantizar el goce de sus derechos humanos. De ésta forma los sujetos obligados deben de proporcionar información incluyente hacia grupos indígenas y hacia personas con discapacidades. Los portales de información que son construidos por los sujetos obligados y que pueden ser accedidos vía Internet son un mecanismo muy limitado para habilitar la transparencia, ya que de acuerdo a datos del INEGI obtenidos en el segundo trimestre de 2015, tan solo el 57.4 % de la población se declaró usuaria de la supercarretera de la información; con lo que

se experimenta un mayor nivel de alejamiento de los ciudadanos hacia sus gobernantes. De la misma manera, la falta de traductores o traducciones en lenguas indígenas de la información contenida en los portales de información referidos dificulta y/o restringe su uso.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública busca ser un mecanismo que garantice de manera constante el derecho de acceso a la información, pero antes de expresar su lema de: “Máxima Publicidad” debería cumplir con el “Máxima Accesibilidad”; el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información es un derecho que se otorga sin derecho a la igualdad debido a que cada entidad federativa tiene su ley respectiva y su propia forma de garantizarlo y de interpretarlo, así como medios tecnológicos diferentes dispuestos hacia el ciudadano. El mundo virtual a través de Internet no es accesible a todos.

## **7.2 Construcción de la democracia participativa e inclusiva en México**

Se ha reiterado que en la sociedad contemporánea, el derecho a la información ocupa un lugar medular, como otros derechos humanos básicos. Una tajante realidad es que existen sectores de la población que han quedado relegados. Al igual que con la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, publicada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, el 14 de noviembre de dos mil seis; el trayecto que desembocó en la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) es inobjetable. Debería ser tomado como un modelo democrático: participaron todos los actores interesados, el Congreso se convirtió en una caja de resonancia de esas discusiones públicas y se votó en ambas cámaras, buscando consensos y mayorías que fueron mucho más allá de lo que, para retomar el habla trivial de los medios, se nombra como “oficialismo”. La base social de estas leyes es innegable. De allí proviene una legitimidad que rebasa por mucho al ámbito legislativo.



La transparencia no debe ser vista como una carga para poder tener una rendición de cuentas. Es el tribunal de la SCJN el único órgano que transmite en vivo sus actos. El poder judicial debe ser cada vez más abierto, más transparente, más colaborativo y no porque lo obligue la ley. Transparencia y democracia van de la mano. Lo anterior debería dar como resultado: mayor desarrollo para el país.

“Más allá del elevadísimo costo económico del proceso, existe un alto precio social que poco o nada se valora por la clase política y que incide de manera determinante en el ánimo de la población respecto de sus autoridades, lo que debiera ser preocupación permanente del aparato público, no sólo para su continuidad en el poder, también para lograr realmente estándares sostenidos de mayor bienestar y armonía. El descrédito de la política en México se ha ganado a pulso y se ha nutrido, día con día, con la ineficacia, la corrupción y la impunidad, generando una brecha entre el ciudadano y sus dirigentes con quienes no existe el mínimo rastro de identidad o confianza. Por ello, el proceso electoral no logra consolidar una preferencia definida más allá de lo local, sea por un candidato específico o por un partido en general. La lucha se da entre las maquinarias de los institutos políticos, cada vez más lejanas de la sociedad, empleando todas las artes de que son capaces para lograr el triunfo, que en no pocas ocasiones debe resolverse en tribunales.”<sup>24</sup>

El motor de la democracia es el voto de los ciudadanos. En las pasadas elecciones de 2015 la ciudadanía votó por partidos y candidatos independientes lo que matiza la insatisfacción generalizada de la población. El mensaje de los votantes fue de hartazgo, apatía e incredulidad. La actuación plena esperada de la sociedad todavía tardará un poco más.

---

<sup>24</sup> Herrera Huízar, Gerardo, “Apatía Ciudadana”, periódico *El Financiero*, en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/apatia-ciudadana.html>, Fecha de consulta 4 de enero de 2017

Falta crear programa de reforma administrativa tanto para senadores como para diputados. Un programa que debe contener el acercamiento, como en la antigua Grecia, de los gobernantes hacia los gobernados con lo cual lograr una actitud participativa a todos los niveles. Nuestra democracia requiere una reforma radical.<sup>25</sup>

### **7.3 Implicaciones sociales del acceso a la información: ciudadanía democrática**

Los medios para difundir comunicados, expresar ideas, o simplemente hacer partícipe a la población de un hecho en particular no siempre resulta el adecuado. El gobierno mexicano se precia de ser democrático y publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un sinnúmero de normas, estipulaciones, decretos, circulares, etcétera. Sin embargo el DOF no es conocido por la mayoría de los ciudadanos. El marco normativo se puede encontrar en el DOF y como su nombre lo indica en el se norma la actuación jurídica del día a día de los mexicanos. Su sitio en Internet lo consultan pocas personas en relación a la cantidad total de habitantes. Además, su lenguaje es ininteligible para la mayoría. El sitio en Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no escapa de este comportamiento. No tiene más que un pobre desempeño de 37 millones de accesos (año 2015) si se toma en cuenta la cantidad de pobladores. Los legisladores, así como los sujetos obligados deberían preocuparse por utilizar un lenguaje más sencillo, más entendible por la población. Derribar barreras de comunicación es una importante tarea. También la cultura del abstencionismo, del “me importa poco”, de no buscar beneficios debe ser erradicada. Se proponen los siguientes puntos que la población civil debiera enarbolar como bandera de cambio:

- 1) Una entusiasta participación;

---

<sup>25</sup> Olvera Rivera, Alberto, *Derechos Humanos Actualidad y Desafíos I*, Op. cit., p. 216

- 2) Un exaltado sentido de nacionalismo;
- 3) Un involucramiento con las decisiones políticas;
- 4) Una convicción amplia de que se puede influir en las decisiones gubernamentales;
- 5) Un numeroso contingente de miembros activos en diversos tipos de asociaciones voluntarias

Cuando un ciudadano sea un contralor o se involucre profundamente en el quehacer gubernamental se volverá parte esencial del Estado. Se volverá agente del cambio a través de una participación institucional. La democracia es la plataforma de comunicación entre ciudadanos y gobernantes. Una vez que el gobernado interactúe con el gobernante, ambos deben dejar su manifiesta intención de colaborar juntos. El mejor indicador será: regresar al ente una vez que ha existido contacto.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. Análisis del marco jurídico del acceso a la información en México**

Corresponde ahora realizar un análisis a las principales leyes y otras disposiciones reglamentarias a las que debe apegarse el derecho de acceso a la información. Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 9 de mayo de 2016 (ésta ley abrogó a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015; se tutela este derecho humano. Parecería un derecho vanguardista, pero sin duda alguna es un derecho que a nivel nacional se tenía restringido. Hay que recordar que no fue sino hasta el gobierno de José López Portillo, en 1977 cuando la garantía del acceso a la información fue incluida en la Carta Magna, aunque en ese momento no se dictó alguna ley reglamentaria y por lo tanto pasó desapercibida ésta garantía. Si bien es cierto que la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cambió el rumbo de la historia del país, al permitir a los ciudadanos el acceso a la información pública en posesión del gobierno, no es sino hasta el pasado 9 de mayo de 2016 que la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que abroga a la anterior, muestra mayores facultades en cuanto a su ámbito operativo, a su capacidad punitiva y su interactuar con otras iniciativas nacionales.

### **1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 6º en su primer párrafo eleva al rango de categoría constitucional el derecho a la información. Y no solamente a nivel constitucional, sino que derivado de los tratados internacionales que México ha suscrito como se observa en el:

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con

aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Es entonces que el acceso a la información también se considera un derecho humano tutelado por la comunidad internacional y por el ordenamiento interno, como se expresa en el:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

El 2do. párrafo de éste mismo artículo 6 Constitucional, que a la letra manifiesta:

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Define quién podrá hacer uso de ese derecho. Es conveniente subrayar que este es un derecho que las personas morales no podrán ejercer, puesto que va dirigido a las personas físicas (humanas). Al igual que de una manera explícita desglosa en que consiste lo que es el derecho de la información (buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión).

El 3er párrafo establece parte de la plataforma tecnológica que utilizará:

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales

efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

La intención es loable pero la mayoría de los mexicanos ni tienen una computadora ni acceso a Internet o a la banda ancha (que es un canal de comunicación conectado a un servicio de Internet pero de mayor velocidad) y alta disponibilidad. Y mucho menos son avezados en tecnologías de la información y comunicaciones (TIC's). Tampoco se especifica como garantizará el Estado el acceso a las TIC's.

Otro aspecto importante es que el apartado A Fracc. I del artículo en comento determina quienes son los Sujetos Obligados (SO) a proporcionar información pública. Hay que notar que se amplía el espectro de los SO y lo destacable es que se busca controlar al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los sindicatos, a los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, órganos autónomos entre otros. Tal es el espíritu en este artículo 6 que en su apartado A manifiesta:

A. 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 de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades,

competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

También reviste importancia el hecho de que se exige a las autoridades para que se conduzcan bajo al principio de máxima publicidad; éste principio obliga a considerar que las excepciones al acceso a la información gubernamental – información reservada- deben ser interpretadas y aplicadas de manera restrictiva, ampliando en la mayor medida posible las condiciones del acceso a la información.

El Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales no tan solo es el organismo garante para el acceso a la Información Pública sino que además tiene la encomienda de tutelar los datos de las personas tal como se establece en el ya citado artículo 6 apartado A Fracc. II que da cuenta que los datos personales y los datos de la esfera íntima de las personas también serán protegidos por el Estado, tal como se establece a continuación:

**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.

El apartado A Fracc. III establece que no hay que tener interés jurídico para solicitar la información a cualesquiera de los SO. En un afán de democratizar acciones hacia el gobernado, no habrá costo para acceder a la información.

**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.

El artículo 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se complementa con el 6º. Si bien existe quien produzca ideas, información y opiniones de nada serviría la no existencia de quién debe conocer de ellas,

recibirlas, analizarlas e inclusive provocar alguna reacción en algún segmento de la población.

**Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

En el artículo 16º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su 2do. párrafo se encuentra expresada la protección de los datos personales. La capacidad de rectificación de los datos en posesión de terceros será a través de los recién denominados derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición). Por lo que cualquier persona podrá tener la certeza de acceder y pedir se corrija su propia información, solicitar se cancelen sus datos una vez que se ha cumplido con el objetivo para el cual los proporcionó o bien oponerse de manera categórica a proporcionarlos y/o que se manejen por el tercero que los posea salvo disposición en contrario.

**Artículo 16. ....**

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de



excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

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

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) fue recientemente publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio de 2016; consta de 206 artículos y 9 transitorios. Ésta Ley tuvo su origen en la hoy abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Corresponde llevar a cabo un análisis del contenido y las reformas que mayor relevancia presenta.

La LFTAIP, de orden público, reviste gran importancia por ser la ley u ordenamiento jurídico nacional en materia de transparencia de la información pública. La LFTAIPG fue la que dio origen al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Un organismo, en su momento, dependiente del Poder Ejecutivo Federal. Con la Ley General de Transparencia de Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015, se cambia el nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) consolidándose como un organismo constitucional autónomo en México.

La esencia de la LFTAIP dirigida en mayor énfasis a apoyar a los gobernados y en forma paralela exigir la atención y cumplimiento de solicitudes de información pública a las autoridades mismas y privilegiando la publicidad como la regla y no la excepción, se encuentra en los artículos:

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es de destacar que ahora los objetivos de la LFTAIP se orientan a buscar una mayor democracia esperando que la participación de la ciudadanía sea cada vez mayor. Tal como se denota en su:

**Artículo 2.** Son objetivos de la presente Ley:

**I.** Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

**II.** Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;

**III.** Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

**IV. -V.** ...

**VI.** Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;

**VII.** Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y

**VIII.** ...

En sus orígenes, la abrogada LFTAIPG no contemplaba como a sujetos obligados (SO) ni a los sindicatos ni a los fideicomisos. De acuerdo al artículo 1º solo era para los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos. Hoy día se contemplan como SO a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, sindicatos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. Por lo que el abanico de posibilidades para conocer lo que hace el gobierno y cómo lo hace se incrementa de manera exponencial.

La LFTAIP está estructurada de la siguiente manera:

El título primero contiene: “DISPOSICIONES GENERALES”; Objeto de la Ley; y De los Sujetos Obligados.

El título segundo se refiere a los “RESPONSABLES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN” y consta de cuatro capítulos: Del Instituto; Del Consejo Consultivo; Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia; y Del Gobierno Abierto.

El tercer título es “OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA” y también consta de cuatro capítulos: De las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados; De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos federales o realizan actos de autoridad; De la verificación de las obligaciones de transparencia; De la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.

El cuarto título se concentra en la “INFORMACIÓN CLASIFICADA” y consta de cuatro capítulos intitulados: De la clasificación de la información; De la Información Reservada; De la Información Confidencial; De las Versiones Públicas.

El quinto título es “DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA” y consta de seis capítulos intitulados: Del procedimiento de acceso a la información; De las Cuotas de Reproducción; Del Recurso de Revisión ante el Instituto; Del Recurso de Revisión de Asuntos Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Del cumplimiento de las resoluciones del Instituto; De los criterios de interpretación.

El sexto título se concentra en las “MEDIDAS DE APREMIO Y SANCIONES” y consta de tres capítulos intitulados: De las Medidas de Apremio; De las Sanciones; y Del procedimiento sancionatorio;

Observancia especial recibe el Artículo 6 de esta ley referente a la prelación que de la interpretación jurídica hace y que en su parte final converge con lo dispuesto en el artículo 1º de la CPEUM, referente al principio pro persona:

**Artículo 6.** En la aplicación e interpretación de la presente Ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución, la Ley General, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Para el caso de la interpretación, se podrá tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia.

En el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente Ley, los sujetos obligados y el Instituto deberán atender a los principios señalados en los artículos 8 a 22 de la Ley General, según corresponda.

Las disposiciones que regulen aspectos de transparencia y acceso a la información previstas en la legislación federal en su conjunto, deberán interpretarse armónicamente con la Ley General, atendiendo al principio *pro persona*; cuyo significado<sup>26</sup> es que todos los jueces del país deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Sin embargo no toda la información en poder de los SO está disponible. Existen normas que refieren que no toda la información debe ser conocida por los particulares o al menos temporalmente no debe ser conocida. En el Título Cuarto INFORMACIÓN CLASIFICADA, Capítulo II, en artículos 110, 111 y 112 se especifican los casos de excepción a los que los particulares deben someterse, encontrando lo siguiente:

**Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que fue publicada el 4 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

---

<sup>26</sup> Cfr. Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona*, Coeditores: Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2013, p. 30

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI-X ...

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y esta Ley y no las contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

Para desaprobación de los gobernados, las cuestiones relativas a la seguridad nacional, seguridad pública, o a la defensa nacional a la vez que son muy extensas también son muy ambiguas por lo que casi cualquier rubro puede ser considerado susceptible de ser información reservada y por lo tanto permanecer lejos del alcance de la ciudadanía en general. Tampoco se establecen condiciones

de vigencia ni contenidos en particular, por lo que de esta manera el Estado se reserva el período y contenido de información que podría interesar conocer a los ciudadanos. Para beneplácito de éstos últimos, el artículo 111 de la LFTAIP establece que es necesario fundar y motivar, a través de la prueba de daño las causales previstas en el artículo 110 de la ley en comento por lo que existirá una luz de esperanza para conocer la información que la autoridad o mejor dicho los SO pretendan reservar.

Existe una excepción a la reserva de la información en la que el gobernado podrá conocer lo relativo a ella aunque sea en una versión que haya sido censurada en algunas partes y su fundamento se encuentra en el:

**Artículo 112.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Con la aplicación de esta Ley se dota a las instituciones, gobernados y demás interesados de un marco regulatorio a nivel nacional en materia de transparencia y de rendición de cuentas. Siendo el INAI el organismo encargado de vigilar su cumplimiento y dictar las medidas y resoluciones que favorezcan el principio de máxima publicidad.

### **3. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Publicada el 4 de mayo de 2015 y es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

En esencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) estableció las bases, principios y procedimientos que deberán observar las autoridades, entidades, órganos y organismos que tiene ahora el carácter de sujetos obligados. Con la expedición de la Ley General -la cual ni derogó ni abrogó a la LFTAIPG- se dotó de nuevas atribuciones a los organismos garantes y a los sujetos obligados, y se establecieron entre otros aspectos, las bases generales para homogeneizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, la difusión proactiva de información de interés público, así como la promoción de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas para contribuir a la consolidación de la vida democrática.

Se amplía el catálogo de sujetos obligados (SO), hasta más de 4000 y la posibilidad de abrir más de 12,000 expedientes hasta hoy inaccesibles. Se habla de un nuevo proceso de gobernanza, definiéndola como “las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios”<sup>27</sup>. Se establecen medidas de apremio. Se incluyen por vez primera en la historia de esta nación la obligación de que los sindicatos, partidos políticos y otros organismos transparenten su información, de acuerdo al artículo 1º que a la letra establece en su segundo párrafo:

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona

---

<sup>27</sup> Chirif, Pablo, “¿Qué es la gobernanza?”, en <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza.html>, Fecha de consulta 7 de enero de 2017



física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Uno de los problemas que aquejan a al país es la corrupción. Misma que ha permeado a todos los niveles ya no tan solo de las autoridades gubernamentales sino también de lo que es ajeno a ellas. Existe el firme compromiso de que sea el INAI quién integre el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) el cual cruzará información con el Sistema Nacional Anticorrupción, ambos sistemas orquestándose en la presente administración del ejecutivo. De esta forma se le otorgan más atribuciones al INAI para que sea la única instancia decisiva y definitiva en los casos de acceso a la información. La plataforma operativa del SNT se ha concluido; así como su objeto y atribuciones las cuales se incluyen en los siguientes artículos:

**Artículo 27.** El presente Capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

**Artículo 28.** El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable.

La lectura de los dos artículos anteriores pone de manifiesto que lo que se busca es abatir el índice de corrupción imperante en la sociedad mexicana, a través de la rendición de cuentas de los SO. Se hace necesaria la coordinación de todas las

autoridades para poder hacer cruces de información que reporten utilidad. Encontrado su fundamento en el:

**Artículo 29.** El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

El Sistema Nacional de Transparencia (SNT) está conformado por los siguientes organismos y/o entidades que los obliga a realizar a una interacción debidamente articulada, comprometida y con lineamientos de trabajo homogéneos. Su fundamentación se encuentra en el:

**Artículo 30.** Son parte integrante del Sistema Nacional:

- I. El Instituto (INAI);
- II. Los Organismos garantes de las Entidades Federativas;
- III. La Auditoría Superior de la Federación;
- IV. El Archivo General de la Nación, y
- V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Se observa en el artículo anterior que los integrantes del SNT son las instituciones con el mayor acervo de información documental, estadística y de fiscalización que trabajando coordinadamente entre ellas pueden arrojar mayor utilidad a quién lo solicite. Las funciones del SNT están estipuladas en el:

**Artículo 31.** El Sistema Nacional tiene como funciones:

- I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, ...;
- II. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información;
- III. Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país;
- IV – V ...
- VI. Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la presente Ley;
- VII. Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de información y la implementación de Ajustes Razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;
- VIII. Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;
- IX. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;
- X-XV ...

A partir de los dos artículos anteriores, se definen los participantes del SNT, además de que se indican los lineamientos generales y recomendaciones para los sujetos obligados, clasificación de información, custodia de archivos, plataforma

tecnológica que en su conjunto se verán reflejados en el funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia como se establece en el

**Artículo 49.** Los Organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la presente Ley para los sujetos obligados y Organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el Sistema Nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.

A finales de 2016 la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) se hallaba trabajando de manera parcial ya que todavía faltaban algunos estados y/o organismos de integrarse. Su operación debió estar lista en mayo de 2016. La nueva meta es que antes de finalizar el presente año la PNT se encuentre funcionando al 100%. Meta muy alcanzable ya que a marzo de 2017 solo falta la interconexión con el Estado de México.

Otra de las novedades con esta ley es que el INAI se convierte en un órgano jurisdiccional de 2da instancia. Dejando la 1ª instancia para los sujetos obligados y en ocasiones al organismo garante a través del recurso de revisión descrito en los artículos 142 y 143.

El recurso de inconformidad se especifica en los artículos 159 y 160 y el hecho de que se maneje en la 2da instancia (INAI), es una disposición que brinda certeza jurídica y fortalece el principio de legalidad. Su espíritu es el de generar disposiciones que fortalezcan al INAI y auxilien a los solicitantes. Se explican brevemente los recursos a continuación.

## Del Recurso de Revisión ante los Organismos garantes

Una alternativa para exigir se respeten los derechos del ciudadano es a través del Recurso de Revisión, que estadísticamente será el recurso que se interpondrá más veces por los gobernados, su fundamento está en:

**Artículo 142.** El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

En el caso de que se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

Siendo las causas para interponer este recurso de revisión las que se hallan definidas en el:

**Artículo 143.** El recurso de revisión procederá en contra de:

- I. La clasificación de la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- XIII. La orientación a un trámite específico.

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente.

Hay que tener en cuenta que este Recurso de Revisión funciona como un mecanismo protector hacia el gobernado de una respuesta no satisfactoria por parte de los SO. Y que permite en algunos casos pasar de una primera instancia hacia la segunda que es directamente con el organismo garante.

#### Del Recurso de Inconformidad ante el Instituto

Si la respuesta al Recurso de Revisión no satisfizo las expectativas del gobernado, se puede interponer el Recurso de Inconformidad que es una forma de acceder a la 2da instancia que se establece, en un primer término, ante el mismo INAI pero también puede el gobernado acceder a la competencia del Poder Judicial, como se expresa en los:

**Artículo 159.** Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 160.** El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que:

- I. Confirman o modifiquen la clasificación de la información, o
- II. Confirman la inexistencia o negativa de información.

Se entenderá como negativa de acceso a la información la falta de resolución de los Organismos garantes de las Entidades Federativas dentro del plazo previsto para ello.

La LGTAIP intenta abatir el rezago que en su materia se encuentra México. Se ha propuesto el INAI generar criterios orientadores que el día de mañana se vuelvan jurisprudencia. Además de que el control de constitucionalidad se da por el poder de atracción que tiene ahora el INAI a partir de la promulgación de la LGTAIP y de las modificaciones a la CPEUM en específico lo relacionado al Sexto transitorio publicado el 22 de enero del año 2014, el cual establece que:

**SEXTO.** El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción a que se refiere el presente Decreto, posterior a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión.

Aunque hay que considerar que esta facultad debe operar no en la regla sino en la excepción. Puede generar incentivos apropiados para que los órganos locales resuelvan satisfactoriamente y lo excepcional se lleve al órgano garante. Así, el pleno del INAI tomando en cuenta el mandato constitucional podrá resolver los casos pertinentes.

Como se explicó con anterioridad la LFTAIP y la LGTAIP se complementan y deberán armonizarse entre ellas. De las dos leyes se desprende que adicionalmente, hay que crear capacidades de coordinación entre la federación, estados y municipios para la implementación de los Sistemas Nacionales.

La LGTAIP es contundente cuando señala que se utilizarán formatos homogéneos. Los sujetos obligados que ya contaban con procesos automatizados

(que la recién abrogada LFTAIPG les había hecho desarrollar) ahora tendrán que trabajar mucho para cumplir con todas las obligaciones que se han sumado en la LGTAIP y se mencionan en el:

**Artículo 61.** Los lineamientos técnicos que emita el Sistema Nacional establecerán los formatos de publicación de la información para asegurar que la información sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible, verificable.

Estos lineamientos contemplarán la homologación en la presentación de la información a la que hace referencia este Título por parte de los sujetos obligados.

El cumplimiento cabal de las nuevas obligaciones no será de inmediato. Los órganos garantes tienen la función de vigilar y sancionar a los sujetos obligados (SO) que no cumplan con sus obligaciones. Esta posición es muy cómoda ya que lo apropiado sería que además de vigilar, deberían apoyar a los SO en todos los niveles de gobierno.

Con todas las nuevas obligaciones que ahora se han instituido, los SO deben descubrir y aprovechar que tienen en sus manos una herramienta que dará a conocer lo que hacen, difundir sus estrategias para ayudar a la toma de decisiones. Además de elaborar estrategias de cambio, lineamientos, ajustes, etc. para garantizar su cumplimiento.

#### **4. Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares**

Tras la reforma del artículo 6° de la CPEUM en el año de 2007, se armonizó el derecho a la protección de los datos personales con el derecho de acceso a la información pública. El derecho a la protección de los datos personales queda definido en el artículo 16° como límite al derecho de acceso a la información pública.



Para proteger los datos personales del gobernado y dotarlo de certeza jurídica sobre el uso de su información por terceros, se promulga esta la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP) el 5 de julio del año 2010; y se reforma el artículo 33º , así como la denominación del Capítulo II, Título Segundo, de la hoy extinta Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la finalidad de regular el tratamiento por uso legítimo, controlado e informado, que le pudieran dar terceros logrando garantizar la privacidad de las personas.

El objetivo de esta ley se muestra en su artículo 1º que establece:

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de 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.

Este artículo protege la privacidad de la persona desde el punto de vista informacional, esto es, a través de la protección de los datos personales. Corresponderá entonces a los jueces y tribunales defender los problemas de invasión a la privacidad de “carácter no informacional”. Otro de los aspectos relevantes fue la distinción de lo que son datos personales y datos sensibles de la persona. Los primeros son de carácter público y son concernientes a una persona identificada o identificable. Los segundos son los que de hacerse públicos violarían el ámbito de la privacidad, expondrían al titular de esa información a aspectos de discriminación o de seguridad personal.

El artículo que determina quiénes son los sujetos que esta ley regula es el:

**Artículo 2.-** Son sujetos regulados por esta Ley, los particulares sean personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales, con excepción de:

I. Las sociedades de información crediticia en los supuestos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y demás disposiciones aplicables, y

II. Las personas que lleven a cabo la recolección y almacenamiento de datos personales, que sea para uso exclusivamente personal, y sin fines de divulgación o utilización comercial.

La materia de protección de datos personales, tiene al día de hoy un tratamiento sui géneris; por una parte mantiene la concurrencia entre la federación y las entidades federativas para tutelar los derechos relativos a la protección de datos en el ámbito gubernamental y por la otra, es exclusivo del nivel federal la tutela de los datos en el ámbito privado.

Entre las aportaciones más importantes está la definición y el uso de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) que los gobernados pueden hacer sobre su información. Es deber de los ciudadanos conocerlos y ejercerlos con toda libertad. Su fundamento se encuentra en los artículos:

**Artículo 28.-** El titular o su representante legal podrán solicitar al responsable en cualquier momento el acceso, rectificación, cancelación u oposición, respecto de los datos personales que le conciernen.

**Artículo 29.-** La solicitud de acceso, rectificación, cancelación u oposición deberá contener y acompañar lo siguiente:

I. El nombre del titular y domicilio u otro medio para comunicarle la respuesta a su solicitud;

II. Los documentos que acrediten la identidad o, en su caso, la representación legal del titular;

- III. La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos antes mencionados, y
- IV. ...

Otra fuente de jurisprudencia, a nivel internacional, ha sido los instrumentos europeos como el Convenio del Consejo Europeo No. 108 para la protección de las personas respecto del tratamiento automatizado de datos de carácter personal de 1981 y la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos. La LFPDPPP establece también que deberá contarse con el consentimiento por parte del titular a fin darle un tratamiento a los mismos. El consentimiento puede ser tácito o explícito.

El Estado consideró conveniente proteger también los datos personales en posesión de los sujetos obligados con lo que podrá garantizar la privacidad de los individuos, y para ello se emitió la:

### **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados**

Esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2017 define el nuevo marco normativo que fortalece a los órganos garantes y les dota de obligaciones en la tutela de los datos personales. Para lograr su eficacia se necesita de la suma de esfuerzos de distintas instituciones para capacitar, actualizar, y especializar al personal involucrado en su tratamiento. El alcance y objetivos lo encontramos plasmados en el:

**Artículo 2.** Son objetivos de la presente Ley:

- I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;
- II. Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de

acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

III. Regular la organización y operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a que se refieren esta Ley y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo relativo a sus funciones para la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

IV. Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

V. Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento;

VI. Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales;

VII. Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales;

VIII. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en esta Ley, y

IX. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes locales y de la Federación; de conformidad con sus facultades respectivas.

Es indispensable la toma de conciencia de los gobernados sobre su derecho a conocer, entender y, eventualmente, oponerse al uso de su información. Solo así será posible proteger la autodeterminación informativa de la sociedad.

## **5. Tratados internacionales en la materia**

### **5.1 Declaración Universal de Derechos Humanos**

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la ONU proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos desde entonces el 10 de diciembre se conmemora el Día Internacional de los Derechos Humanos. México lo ratifica hasta el año de 1982 y no fue sino hasta 1990 que se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con lo que se integra un bloque de constitucionalidad. El artículo 19 de esta declaración y que se relaciona con los artículos 6° y 7° de la Carta Magna a la letra expresa:

**Artículo 19.** 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.

Es muy claro en la segunda parte del enunciado "...investigar y recibir informaciones...", destaca la esencia del derecho de acceso a la información ya que es un derecho tan importante y que desde 1948 quedó plasmado en esta Declaración. Una vez más, México llega tarde y la incorpora a su Carta Magna en 1977. Pero hasta el año 2002 se genera su ley y reglamento.

### **5.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)**

Los pactos de derechos humanos corresponden a un esfuerzo de la Comunidad Internacional para familiarizar a todas las naciones con las ideas de libertad, su consecución y extensión.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituye el paso

más importante para la incorporación de los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos a un régimen de obligaciones positivas, vinculantes sobre los Estados.<sup>28</sup>

Los derechos que el PIDCP protege están asociados a las libertades fundamentales que se incluyeron en las cartas de derechos de finales del siglo XIX; la protección contra la arbitrariedad en la aplicación de la ley; la igualdad –ya que por primera vez la igualdad sería verdaderamente universal-, y las libertades de conciencia, de expresión y de asociación<sup>29</sup>.

Siendo los organismos internacionales creados para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos:

1. Corte Internacional de Justicia
2. Comisión Interamericana de Derechos Humanos
3. Corte Interamericana de Derechos Humanos

El PIDCP fue ratificado por México hasta el año de 1981.

### **5.3 La “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969.**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita en San José de Costa Rica en el año 1969. Sus trabajos se realizaron del 7 al 22 de noviembre de 1969. Entró en vigencia hasta el 18 de julio de 1978. De acuerdo al contenido del tratado internacional los Estados miembros de la comunidad internacional buscaban reafirmar su propósito de consolidar en el continente americano un régimen de libertad personal y de justicia social.

---

<sup>28</sup> Barrena, Guadalupe, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, primera reimpresión, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015, p.13

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 29

Los países que firmaron este pacto o que se han adherido posteriormente se han comprometido a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna".

Es importante destacar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos reafirma en su contenido los valores filosóficos y jurídicos que contemplan la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Establece la Convención en su preámbulo que "Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos".

Muchos son los aspectos que dedica esta Convención a los derechos humanos. En lo referente al ejercicio de la libertad de expresión en el artículo 13 estipula:

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

En éste primer párrafo queda comprendido lo que es el derecho de la información, el derecho a la información y lo más significativo es que se reconoce que todo ser humano es libre de pensar y de expresar lo que piensa. Actividades que le valen para transmitir a sus semejantes las ideas o manifestaciones sin importar el tiempo ni lugar.

Sin embargo en los párrafos subsecuentes se definen ciertos controles que en primera instancia favorecen a las personas y en un segundo término un control en este caso restrictivo, para salvaguardar la moral y/o el orden público; como se aprecia a continuación:

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

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

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

...

Conviene recordar que las libertades conferidas a los seres humanos en calidad de derechos humanos no son absolutas ya que también ha quedado establecido que hay límites para el ejercicio de tales libertades.

El ejercicio de la libertad de expresión es uno de los valores fundamentales en cualquier sistema democrático y lamentablemente hoy en día se encuentra bastante cuestionado en México a raíz de múltiples acontecimientos que se han suscitado con los medios de comunicación. A estos últimos se les ha denominado el 4º poder y aunque la difusión de sus noticias es en un 70% sobre las actividades gubernamentales, no informan todo lo que acontece.



#### **5.4 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública**

Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010 en Nuevo León.

Esta ley de manera más amplia expresa las cualidades que las leyes de acceso a la información deben contener. Es más específica al definir el rango de aplicación y la forma en que las excepciones deberán ser manejadas. En su parte introductoria establece:

...

RECORDANDO: Que en la Declaración de Nuevo León los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas establecieron su compromiso de proporcionar los marcos jurídicos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información;

Que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encomendó al Departamento de Derecho Internacional, mediante su resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), la elaboración de un proyecto de Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía para su Implementación ...

...

DESTACANDO: Que el acceso a la información es un derecho humano fundamental y una condición esencial para todas las sociedades democráticas; Que el derecho de acceso a la información se aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de órganos públicos, incluyendo toda la información controlada y archivada en cualquier formato o medio; Que el derecho de acceso a la información está basado en el principio de máxima divulgación de la información; Que las excepciones al derecho de acceso a la información deberán ser clara y específicamente establecidas por la ley; Que aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible; Que el proceso para solicitar información deberá

regirse por reglas justas y no discriminatorias que establezcan plazos claros y razonables, que provean de asistencia para aquel que solicite la información, que aseguren el acceso gratuito o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos y que impongan a los órganos públicos la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa;

...

Exalta la importancia del acceso a la información como un derecho humano en las sociedades que son o anhelan ser democráticas. Y hace ver que los lineamientos observados en la legislación mexicana de alguna manera ya están armonizados con la presente declaración.

## **5.5 Principios Sobre el Derecho de Acceso a la Información**

El Comité Jurídico Interamericano en la reunión llevada a cabo en Río de Janeiro en agosto de 2008, establece en el principio número:

**8.** Todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa. También debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales de justicia.

De manera clara brinda el fundamento para combatir las resoluciones de las autoridades o de los SO que a juicio del solicitante de la información no esté conforme con el dictamen que sobre su solicitud le fue entregado. Además de que otro principio importante es dejar la carga de la prueba a la autoridad en los casos de negativa de información.

En un atisbo general el panorama internacional es muy basto y explícito en cuanto a la libertad de expresión y de acceder a la información. La sociedad mexicana

debe apuntalar sus solicitudes y acciones en curso con estas fuentes del derecho más allá de sus fronteras.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la **Relatoría Especial para la Libertad de Opinión e Información** en marzo de 1993. Desde 1998 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y Expresión ha declarado inequívocamente que el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades del Estado está protegido por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Posteriormente, en su informe anual de 1999 el referido Relator enfatizó el derecho de acceso como derecho en sí mismo y destacó los principios que lo rigen.

## **5.6 Declaración de Chapultepec**

Suscrita el 11 de marzo de 1994 en la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión en la Ciudad de México, continúa vigente como un instrumento valioso para garantizar la libertad de prensa e información en las Américas. Los tres principales principios que se relacionan con el presente trabajo son:

El primero de sus 10 principios establece: “No hay personas ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de esta no es una concesión de las autoridades; es un derecho inalienable del pueblo”.

El segundo sostiene: “Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos”.

Mientras tanto, el tercero establece: “Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información”.

...

La relevancia de este documento se observa en las manifestaciones hechas para preservar, promover y defender la libertad de prensa en un continente “todavía afectado por las violaciones a las libertades de prensa y expresión”.

### **5.7 Los Principios de Johannesburgo**

Sus objetivos son “promover un reconocimiento claro del alcance limitado de las restricciones a la libertad de expresión y la libertad de información que pueden imponerse en el interés de la seguridad nacional” y “disuadir a los gobiernos de servirse del pretexto de la seguridad nacional para imponer restricciones injustificables para el ejercicio de tales libertades”. Estos Principios fueron aprobados el 1 de octubre de 1995. No constituyen un tratado internacional para el cual deban de obligarse los países. Como su nombre lo indica son “principios” que se ofrecen a la comunidad internacional como una guía en su actuar. Parten de la base del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

### **5.8 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción**

Es conocido que en México la corrupción es toda una institución. Desgraciadamente no solo se ejerce en nuestro país sino que es una práctica común entre la mayoría de los Estados. A tal grado que las Naciones Unidas (ONU) dispusieron una convención para darle un tratamiento tendiente a reducir esta lapidaria práctica. Entre sus artículos principales se encuentran:

#### **Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción**

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, **la transparencia y la obligación de rendir cuentas.**

## **Artículo 9.** Contratación pública y gestión de la hacienda pública

(....)

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover **la transparencia y la obligación de rendir cuentas** en la gestión de la hacienda pública.

...

## **Artículo 13.** Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a) **Aumentar la transparencia** y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b) Garantizar **el acceso eficaz del público a la información**;
- c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;
- d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.

Esfuerzos adicionales se siguen realizando como una práctica para recordar, reforzar y actualizar el empleo del acceso a la información como es el caso de que en la ceremonia realizada el 12 de julio de 2011 en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousef, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios:

- confianza pública,
- sistema de transparencia y
- participación de la sociedad con el gobierno

Es evidente que aún no se consolida una democracia en muchos países incluyendo México. Por ello la búsqueda de soluciones y cambios de paradigma continúan gestándose. La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras.

Los internacionalistas expresan que en la actualidad hay una nueva generación de tratados firmados y que los Estados los están cumpliendo. También, agregan, se requiere mayor penetración del derecho internacional dentro del derecho nacional.

## **6. Déficit del acceso a la información en México: marco legal y crítica social**

Implementar la transparencia no es cosa fácil, menos si se tiene en cuenta que en las entidades federativas y en los municipios, es el gobernador de cada estado quién coloca a su albedrío al personal de la Unidad de Enlace -área encargada de atender las solicitudes de información, así como de los recursos de revisión- para que atiendan las peticiones ciudadanas. El reto, entonces, será la implementación útil, con calidad, fácil de entender, sumando más gestores de la información,

voluntad política, pulcritud normativa y órganos garantes comprometidos como fórmula ganadora. Se destaca una vez más la necesidad de profesionalizar a las Unidades de Transparencia a nivel nacional. Por la falta de idoneidad en los operarios de las unidades de transparencia se enfrentan obstáculos como en casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la 'clandestinidad del Ejecutivo' y perpetuar la impunidad.

Se ha expresado la necesidad de profesionalizar a las unidades de transparencia, pero no basta con capacitación; se requiere voluntad política. Se requiere homologación en legislaciones por el nivel de subagregación que se tiene. Los criterios para cada entidad de acuerdo a su ley local son distintos con relación a los otros estados. Se plantea, entonces, además de armonizar las leyes de acceso a la información en las entidades federativas, la conveniencia de instituir:

- Un servicio profesional de carrera
- Reelección de los munícipes
- Ampliar el tiempo de mandato de los anteriores

Otra fuerte problemática del libre ejercicio del acceso a la información es la misma regulación mexicana que lo obstaculiza y en ocasiones lo aniquila. El derecho de acceso a la información se encuentra limitado por:

- El orden público
- La seguridad nacional
- La defensa nacional
- Las relaciones externas
- La política económica y monetaria
- El secreto profesional
- Interés público

- Propiedad intelectual e industrial
- Juicios en proceso
- La protección a los datos personales

Ante estas limitaciones el ciudadano común no hace más bajar la cabeza y olvidarse de su solicitud por la excesiva burocracia que encuentra. Urge que el INAI genere criterios orientadores y modifique las regulaciones que en exceso se hayan circunscritas; normalmente los límites del ejercicio de los derechos individuales y colectivos son impuestos por el mismo gobierno como se aprecia en la reforma de febrero de 2014 en el artículo 6º constitucional, permitiendo al Consejero Jurídico del Gobierno la facultad de interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que las resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

Es necesario definir con toda claridad e imparcialidad los límites de lo que es público y lo que es reservado. Ya se cuenta con alcances en la LGTAIP sobre todo en la clasificación de información, pero también con una sobreclasificación de información que tiene como causa principal la ausencia de un razonamiento específico. Falta precisar en esta ley o en la ley particular de Seguridad Nacional lo que es información reservada. Sobre todo cuando la Seguridad Nacional se usa como carta de triunfo para no proporcionar información que se agrupa como clasificada; agrupación derivada de criterios poco claros. Una vez más el ciudadano común se ve desanimado y va generándose la cultura de no solicitar información por las demasiadas trabas que la autoridad impone.

Las excepciones tienden a expandirse y la Seguridad Nacional no es una excepción. En su art. 5º la Ley de Seguridad Nacional (LSN) trata y de hecho establece cuando se debe reservar la información. La Seguridad Nacional se debe interpretar con el principio de Máxima Publicidad. Recordar que en el artículo 3º la Ley de Seguridad Nacional establece:



**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de **manera inmediata y directa** a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano ...

Pero solo las acciones que sean **inmediatas y directas**. Cuando dejen de ser inmediatas o directas entonces deberá hacerse del dominio público; de otra forma, deberá prevalecer el principio de Máxima Publicidad. Para demostrar que hay criterios poco claros hay que tomar en cuenta que el registro y el archivo de lo que el Estado considera como reservado sigue siendo un misterio para el ciudadano común.

No se conoce a ciencia cierta cómo se catalogan, por ejemplo, las conversaciones telefónicas que realiza el gobierno, tanto actualmente como cuando ya han pasado varios años.

Poca reflexión existe sobre los períodos de reserva de la información. Un buen ejemplo sería conocer lo que dijeron los hombres del presidente de la nación cuando se fugó Joaquín Guzman Loera (alias el Chapo). También es absurdo que las bitácoras de vuelo del avión presidencial sean consideradas como información reservada máxime si el vuelo ya se efectuó. Los historiadores también tienen derecho a saberlo.

Se reitera que la existencia de leyes de acceso a la información está concebida para cumplir con las disposiciones de los tratados internacionales que nuestro país ha firmado. En segundo término su aplicación en el territorio nacional busca empoderar a la ciudadanía. Una ciudadanía que debe adquirir una mayor cultura de las leyes para poder ejercer sus derechos; para evitar que se le oculte información y por ello no pueda realizar una informada toma de decisiones. Las autoridades deben dejar de ocultar información.

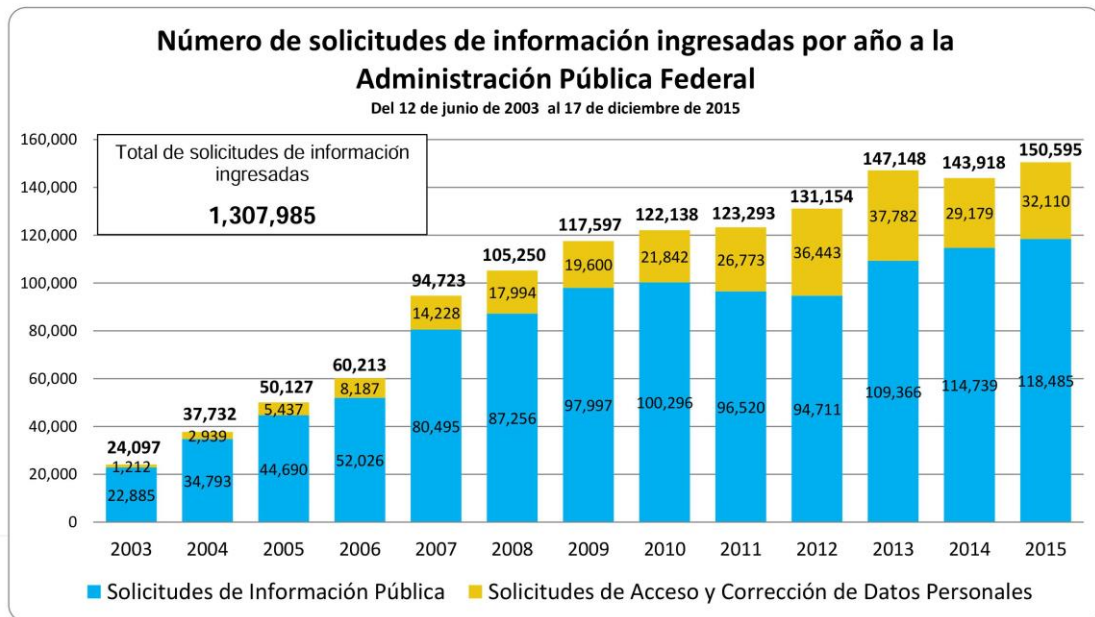
En México el concepto de Seguridad Nacional no se haya definido; literalmente quiere abarcarse todo. Se ha pretendido clasificar como amenazas y/o problemas de Seguridad Nacional a la pobreza, a la corrupción. Existe una aversión de la clase política para definir Seguridad Nacional.

## 7. Empleo del derecho de acceso a la información en México

El ciudadano que ha utilizado o ejercido su derecho de acceso a la información se refleja en las estadísticas que el INAI proporciona y hace públicas en su sitio web y que en un lapso de doce años ha registrado cerca de millón y medio de solicitudes de información que se han realizado a los sujetos obligados<sup>30</sup>.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



<sup>30</sup> Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en <http://inicio.inai.org.mx/Informes%202015/Informe%20de%20labores%202015.pdf>, pp. 17,82, Fecha de consulta 3 de enero de 2017

De acuerdo a la información del INAI presentada en la gráfica de la parte superior, podría pensarse que el INAI es un ejemplo de eficiencia y eficacia, así como de honestidad. Todavía no es así. Muchas de las respuestas hacia los solicitantes dejan que desear ya sea porque se les dice que no se encontró información o porque la misma está reservada.

Los derechos humanos se violan todos los días. El derecho de acceso a la información no se salva de esta situación. No obstante la existencia del órgano garante faltan muchas acciones por realizar. El INAI carece de una efectividad total ya que existen tópicos que no ha querido dar a conocer pese al reclamo de la ciudadanía y de algunos partidos políticos, tal es el caso de FOBAPROA.

Para contar con un INAI eficiente se tiene que trabajar en:

- Articular acciones entre los poderes públicos y con los ciudadanos
- Armonizar las leyes con respecto a esta materia
- Creación de leyes, la parte institucional y procedural
- Creación de leyes secundarias.
- Construir armonización entre la LGTAIP con el Sistema Nacional Anticorrupción.

El acceso a la información en México todavía no es un modelo del que se pueda presumir ya que la experiencia ha demostrado que a través de una sola ley no puede accederse a la totalidad de la información gubernamental. La forma más común de ejercitar este derecho es a través de la solicitud que se hace de información utilizando el Sistema Infomex a través del portal en Internet del INAI.

La LFTAIP, en caso de negativa o declaración de inexistencia de documentos por parte de la autoridad, permite interponer:

- el recurso de revisión
- el recurso de inconformidad ante la siguiente instancia

La LGTAIP, en caso de negativa o declaración de inexistencia de documentos por parte de la autoridad, permite interponer:

- el recurso de revisión
- el recurso de inconformidad

El legislador ha previsto entonces que existan homogéneos medios de hacer valer el derecho de acceso a la información.

En síntesis la LFTAIP privilegia:

- El principio de máxima publicidad en la información pública.
- La protección de los datos personales que obren en archivos gubernamentales.
- La obligación de los Sujetos Obligados para hacer pública la información relativa a los recursos públicos.

Y la LGTAIP se centró en:

- Establecer dos grandes grupos de excepciones que permiten a la autoridad restringir el acceso a la información: la información reservada y la información confidencial.
- Ampliar el número de sujetos obligados
- Constituir el Sistema Nacional de Información
- Permitir el poder de atracción por parte del INAI de casos que considere importantes y trascendentes constituyendo al INAI como una segunda instancia jurisdiccional.

Con la publicación y el ejercicio de las leyes anteriores es que el Estado busca satisfacer las demandas ciudadanas.

### **CAPÍTULO TERCERO. Mecanismos de garantía del acceso a la información en México**

Entre los mecanismos que destacan para lograr el acceso a la información son y deberían ser suficientes los ordenamientos normativos que constituyeron al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales /INAI (antes IFAI) y que son la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (que abrogó el pasado 9 de junio de 2016 a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al dotarlo constitucionalmente de una autonomía presupuestal, operativa y administrativa, además de ser un órgano de segunda instancia jurisdiccional, debería bastar para garantizar ese acceso a la información que es un derecho fundamental.

Una peculiaridad que guarda el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es su dualidad, a la vez que es el organismo garante de la transparencia y acceso a la información también es un sujeto obligado a cumplir sus propias determinaciones.

Puede ser el caso que el mismo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales decida no entregar una solicitud de información. Tal vez el solicitante interponga algún recurso ante el mismo órgano garante. ¿Pero qué sucede si aún el INAI sigue rechazando la solicitud en cuestión? Las indagaciones han señalado que existen otros medios para reforzar las resoluciones del INAI o bien combatirlas; se mencionan a lo largo de este trabajo cuáles son.

# **1. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

## **1.1 Estructura**

Compuesto por diferentes áreas y/o grupos entre los que se encuentran el Pleno el cual está constituido por siete comisionados<sup>31</sup>:

- Un (a) comisionado (a) presidente
- Seis comisionados

Es el Pleno el órgano máximo de dirección y está integrado por siete Comisionados, quienes gozan de garantías de independencia y de plena autonomía constitucional para la conducción del Instituto y el ejercicio de sus atribuciones, entre las cuales destaca la expedición de lineamientos y criterios en materia de clasificación de la información gubernamental y protección de datos personales, así como en la resolución de los recursos de revisión que las personas interpongan en contra de negativas de acceso a la información. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía. Las actividades anteriores se enmarcan en la misión que el INAI tiene y que es “Garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa. Garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de

---

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Comisionados.aspx>, Fecha de consulta 7 marzo de 2017

transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa”.

En los procedimientos para la selección de los Comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

El INAI es presidido por un Comisionado, elegido por sus colegas por un período de tres años, con posibilidad de una reelección. El Comisionado Presidente, además de sus funciones propias como miembro del Pleno del Instituto, ejerce la representación legal del Instituto y constituye el enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del INAI, con el fin de coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y los programas institucionales.

Cuenta además con cinco secretarías, cuatro direcciones generales y un contralor<sup>32</sup>.

- Secretaría Ejecutiva
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia
- Secretaría Técnica del Pleno
- Secretaría de Acceso a la Información
- Secretaría de Protección de Datos Personales
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Dirección General de Comunicación Social y Difusión
- Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional
- Contralor

---

<sup>32</sup> Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=06738](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=06738), Fecha de consulta 5 de enero de 2017

Su órgano máximo de dirección como se expresó anteriormente es el Pleno, integrado por los siete comisionados, quien adopta sus resoluciones por mayoría de votos, de conformidad con lo establecido en su reglamento interior.

“Por ser un organismo descentralizado, la administración del INAI está a cargo de un Órgano de Gobierno, el cual se integra por los cinco comisionados del Instituto y por el comisario público, quien es el titular del Órgano Interno de Control”<sup>33</sup>.

El Órgano de Gobierno se reúne con la periodicidad que las propias funciones administrativas del INAI le demanden. Por disposición legal, no podrá ser menor a cuatro veces al año.

## **1.2 Funciones**

Aún cuando en la LFTAIP y en la LGTAIP no se encuentran declaradas en forma explícita las funciones que debe realizar el INAI y tampoco se muestran en su Portal en Internet; sí se encuentran los objetivos y las atribuciones.

De acuerdo a la LFTAIP, los objetivos de la presente ley son:

### **Artículo 2. ...**

- I. Proveer lo necesario para que todo solicitante pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;
- III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- IV-V ...
- VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a

---

<sup>33</sup> Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Organo-de-Gobierno.aspx>, Fecha de consulta 12 de marzo de 2017



través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos;

VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y

VIII. Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

Los objetivos del INAI los cuales han crecido como se observa en la recién publicada LFTAIP involucran tanto a operadores jurídicos, como servidores públicos y ciudadanía para que se interrelacionen entre sí y en segundo término intenta dirigir el comportamiento de los individuos para buscar el robustecimiento de la democracia.

Atendiendo a su ámbito de competencia y sin menoscabo de las obligaciones establecidas en la Ley Federal, a partir de la entrada en vigor de la LGTAIP, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como anteriormente se ha expresado, en materia de transparencia y acceso a la información, y en términos de lo previsto en su artículo 2, sus objetivos son:

**Artículo 2. ...**

- I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;
- II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;
- III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes;

V ...

VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

...

Y sus atribuciones están definidas en el:

**Artículo 41. ...**

I. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, esta Ley;

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;

III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;

IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley;

- V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;
- VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;

...

Se dota al INAI de una serie de atribuciones o derechos que se le conceden para que los pueda ejercer según su capacidad operativa. Se ejercerán estas atribuciones según se vaya consolidando el propio INAI y se fortalezca con base a los otros sistemas nacionales con que habrá de articularse en la presente administración.

### **1.3 Áreas de oportunidad**

Con la promulgación en México de leyes de Transparencia se ha dado una relación suigéneris: hoy se tiene más transparencia pero se tiene más corrupción. De acuerdo a los datos de la OCDE y a Transparencia Internacional (International Transparency / TI), México ocupa el lugar 123º en índice de corrupción a nivel mundial<sup>34</sup> y el último lugar de los 35 países que conforman la OCDE. Lo anterior es indicativo de que la transparencia no ha tenido consecuencias o al menos las esperadas, la corrupción sigue sin disminuir.

Debe entenderse que la opacidad y la corrupción no es una patología ya que los primeros no son fenómenos generados sino que son relaciones sociales y que tanto gobierno, empresarios y ciudadanos forman parte de la lógica de la corrupción y opacidad. Para combatir la corrupción se debe privilegiar la rendición

---

<sup>34</sup> Transparencia Internacional en <http://www.transparency.org/country/MEX>, Fecha de consulta 27 de marzo de 2017

de cuentas, ante lo que surgen los siguientes retos; se requiere un Sistema contra la corrupción, que se tengan metas, y que alcance el período de entre 6 a 9 años para implementarse. Surge una de interrogante ¿Tiene el país la capacidad normativa, tecnológica y operativa? Si se voltea al interior de cada entidad federativa se encontrará que éstos deben ser capaces de generar información relevante y útil pero la capacidad de la infraestructura los limita. Faltan capacidades institucionales en todos los niveles de gobierno –sobre todo en el nivel municipal que es allí donde se genera la información- y en la ciudadanía.

Otro desafío es la falta de motivación para cumplir en forma y tiempo los actos de gobierno. Al no contar con un sistema de sanciones o si se cuenta, no se aplican éstas últimas entonces la ley se vuelve letra muerta. Y el desafío más importante: la carencia de usuarios que solicitan información que les reporte utilidad, permita el análisis, determine la relevancia. La información “inteligente” que se solicita es muy poca y muy pobre.

Las reformas estructurales que tanto se han pregonado y continuarán durante el sexenio 2012-2018 no son la panacea; no resolverán en el corto plazo los problemas. El gobierno actual se ufana de que hoy existe más democracia con más transparencia, pero se tiene también más corrupción y más gastos.

Sin duda alguna otra área de oportunidad es la referente a los sindicatos. Mismos que se han distinguido por su opacidad al considerar los recursos que manejan como patrimonio propio. El reto es cómo compaginar la autonomía y libertad sindical vs. las leyes del INAI. Los sindicatos como sujetos obligados que son ahora deben encaminarse hacia un profesionalismo. Lo que se requiere de ellos es una transparencia sindical como instrumento para la rendición de cuentas.

En relación a la dificultad de acceder a la información que se encuentra clasificada (como reservada o confidencial) se propone que se evalúe el grado de “apertura” con que se conduce el personal de las unidades administrativas de los poderes de

la Unión pero sobre todo las agencias de seguridad en sus decisiones de clasificación de información, y que se introduzcan medidas que obliguen a los “clasificadores” a establecer el más corto periodo de reserva apropiado. Varios incentivos favorecen la sobreclasificación en el sistema actual de transparencia y acceso a la información. Además, las consecuencias potencialmente irreversibles de algunas decisiones equivocadas al publicar o desclasificar información refuerzan la tendencia a sobreclasificar. De allí que sea necesario crear nuevas reglas que anulen la sobreclasificación y sean muy claras y nada ambiguas.

#### **1.4 Efectos Sociales**

No toda la población mexicana conoce lo que es el INAI. Tampoco en las escuelas de educación primaria ni secundaria se les explica sobre su existencia. Aquellos que son afortunados y escuchan en radio o en otros medios de comunicación sobre lo que es el INAI tampoco se entusiasman grandemente. Y es que un ciudadano común que tenga que solicitar información se enfrenta a una tarea titánica. Desde la concepción de la solicitud de información hasta la forma de entenderla en el mejor de los casos. Y es que los órganos garantes del acceso a la información deben establecer la obligación de la administración de la información. ¿De qué manera? Asesorando al solicitante de información sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada. De otra manera solo unos cuantos seguirán siendo “clientes” del INAI.

Falta aún conocer la utilidad que les reporta a las personas que reciben la información solicitada a los sujetos obligados. Hay peticiones muy disímboles, tal es el caso de solicitudes de información que preguntan por el tamaño de calzado de algún mandatario, y de peticiones que solicitan la lista de la totalidad de operadores jurídicos en el Poder Judicial por ejemplo.

Las peticiones pueden ser muy costosas o todo lo contrario. Se puede imaginar todo el cúmulo de actividades que hay que desarrollar para atender una solicitud. Un ejemplo de solicitud costosa podría ser cuando alguien pide la información a algún sujeto obligado (SO) (como Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etcétera) del número y fecha de notificaciones hechas a los bancos (sistema financiero) en los últimos cinco años. Cada SO debe buscar en sus archivos desde la fecha actual hasta cinco años atrás. Localizar el índice de la información solicitada a través de la consulta de su(s) sistema(s) de archivos; para darse cuenta que la información reside en al menos treinta cajas conteniendo múltiples expedientes. Solicitar el traslado de las treinta o más cajas del archivo a la unidad administrativa del SO. Aleccionar a la gente que buscará la información contenida en los expedientes. Recabar en medios magnéticos la información solicitada. Revisar que la información se brinde en forma completa. Revisar que sea información de carácter público, de lo contrario habrá que hacer la clasificación correspondiente. Si es información reservada o confidencial habrá que hacer una versión pública preservando los datos clasificados. Generar los escritos de atención de solicitud motivando y fundando la respuesta. Regresar las treinta cajas a las bodegas del SO. Esperar que el solicitante quede satisfecho con la respuesta. Lo anterior puede complicarse si hay necesidad de llamar al Comité de transparencia para que dictamine el sentido en que será contestada la solicitud. Como se observa, el número de recursos, técnicos, humanos, materiales y de tiempo utilizados en atender una solicitud pueden ser exponenciales. El pueblo es quién a la larga absorberá los costos. Se destaca la importancia de pedir información útil y que genere inteligencia para los fines que fue solicitada.

La utilidad de la información será directamente proporcional al cumplimiento de los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia con que se rijan los organismos garantes del acceso a la información.

## **2. El Juicio de Amparo**

### **2.1 Artículos 103 y 107 constitucionales**

Se ha hecho incapié en que el derecho de acceso a la información se fundamenta en leyes específicas tales como la LFTAIP y la LGTAIP, sus reglamentos y también en las existentes disposiciones internacionales. Pero cuando las opciones anteriores se han vuelto nulas, rebasadas o simplemente contemplativas, entonces se puede recurrir al juicio de Amparo. El Amparo, noble institución, es la máxima garantía dentro del sistema jurídico mexicano que los gobernados pueden esgrimir ante las violaciones cometidas por las autoridades o bien los SO. Tal como lo expresa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el:

**Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Y para el caso de existir controversias entre diferentes entes, el artículo 107 pone a disposición del gobernado (quejoso) la fracción IV que puede hacer valer en el caso de colocarse en el supuesto normativo:

**Artículo 107.** ...

La fracción IV de este artículo establece que:

En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;

De esta forma, la voz del gobernado se puede hacer sentir y exigir se garanticen sus derechos. Ya la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación / SCJN ha generado criterios orientadores en materia de las leyes que regulan el accionar del INAI y para beneplácito del gobernado existen otros criterios que le pueden auxiliar en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, tal como se aprecia en la reciente jurisprudencia que se muestra a continuación en la cual no se limita al ciudadano a apegarse a los criterios del INAI, sino que la SCJN hace una interpretación que puede ayudar a que la solicitud de información se le conceda al quejoso:

Época: Décima Época. Registro: 2011608. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 30,



ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO RELACIONADOS CON ESTOS DERECHOS, LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A LIMITAR SU ANÁLISIS A LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Los órganos del Poder Judicial de la Federación cuando ejercen control de constitucionalidad, no están constreñidos a guardar deferencia respecto a las interpretaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en relación con los derechos al acceso a la información pública y a la protección de datos personales, pues su parámetro de análisis lo constituye el marco constitucional general en materia de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables. Lo anterior no implica que el tribunal de amparo se sustituya en las funciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; simplemente denota el pleno ejercicio de la facultad de efectuar el control de regularidad constitucional sobre las interpretaciones realizadas por parte de una autoridad del Estado mexicano, en términos de las atribuciones conferidas a los órganos del Poder Judicial de la Federación en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. Consecuentemente, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación resuelvan juicios de amparo relacionados con los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, no están obligados a limitar su análisis a la interpretación del Instituto respecto a los alcances de tales derechos.

O bien la siguiente jurisprudencia que permite tratar algún asunto a través de la técnica argumentativa cuando la autoridad ha clasificado la información:

Época: Décima Época. Registro: 2011560. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo III. Materia(s): Constitucional, Común. Tesis: I.1o.A.E.50 K (10a.). Página: 2308

INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO CONFIDENCIAL O RESERVADA EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. PARA DETERMINAR SI ES INDISPENSABLE PARA LA ADECUADA DEFENSA DE LAS PARTES EN EL AMPARO SE REQUIERE DE UNA LABOR ARGUMENTATIVA, A PARTIR DE LA INVOCACIÓN DE HECHOS CONCRETOS, QUE EVIDENCIEN LA ACTUALIZACIÓN DEL FIN O PROPÓSITO LEGAL PREVISTO.

La expresión "información indispensable para la adecuada defensa de las partes", utilizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 121/2014, es un concepto jurídico indeterminado, por lo que determinar si la clasificada como confidencial o reservada exhibida con el informe justificado tiene esa característica, es una labor argumentativa, a partir de la invocación de hechos concretos, que evidencien la actualización del fin o propósito legal previsto. Por tanto, el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo, bajo su más estricta responsabilidad puede, de manera debidamente fundada y motivada, permitir el acceso únicamente a aquella información remitida por la autoridad responsable que haga viable la defensa efectiva de las partes, a fin de que tengan conocimiento y expongan lo que a su derecho e interés convengan.

En resumen, ante una negativa del órgano garante para contestar alguna solicitud, se puede interponer un recurso de revisión o de inconformidad ante el mismo INAI.

Pero si el mismo INAI sigue rechazando la solicitud, entonces es cuando el solicitante puede recurrir al juicio de amparo siguiendo los criterios orientadores que marcan los artículos 103 y 107 constitucionales.

Aunque se afirme que el INAI es el organismo garante para acceder a la información en poder de terceros, este instituto puede no ser lo suficientemente efectivo para hacer que se respete la garantía jurisdiccional del acceso a la información. Entendiendo como garantía el mecanismo a accionar por parte del Estado para otorgar al ciudadano el goce en un sentido amplio de sus derechos fundamentales. Luego entonces, nunca será suficiente para expresar que la máxima garantía que tienen los gobernados para ejercitar sus derechos es el Juicio de Amparo. Si las primeras instancias fallan y las subsecuentes instancias también fallan en garantizar el ejercicio de un derecho, entonces el ciudadano volteará a ver al amparo como último reducto para colmar su necesidad de acceder a la información buscada.

## **2.2. Ley Reglamentaria de Amparo publicada el 2 de abril de 2013**

Se ha comentado que con las modificaciones a la Ley de Amparo se destaca la importancia de la tutela del Estado por los derechos humanos ya sean los contenidos en el ordenamiento interno como en el externo. Y como el derecho de acceso a la información es un derecho humano, la última instancia a la que el gobernado puede recurrir es al Juicio de Amparo que finalmente se convierte en la máxima garantía para proteger los derechos fundamentales. A partir de la reforma de que la Ley de Amparo fue objeto el pasado 2 de abril de 2013, el horizonte de posibilidades se amplía en favor de los gobernados y no solamente en los tópicos relacionados con los derechos humanos. Se transcribe a continuación el artículo primero de la ley en comento y a continuación se muestra una serie de incorporaciones a la misma ley.

**Artículo 1o.** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

Se agranda el alcance de los efectos del amparo, siendo el primer punto el referido a los derechos humanos; para quedar incluidos los siguientes:

“- Se amplía su ámbito protector y se ofrece una cobertura plena de derechos humanos.

- Los ciudadanos pueden ahora interponer el juicio de amparo cuando consideren que han sido violados no solo sus derechos establecidos en la legislación mexicana sino los protegidos en los tratados internacionales.

- Incorpora la figura de amparo por omisión de la autoridad.

- Fortalece el papel de la SCJN como tribunal constitucional.

- Brinda a los circuitos judiciales autonomía relativa para que las contradicciones de tesis que se generen al interior de éstos sean resueltas a través de la figura Plenos de Circuito.

- Cuando una norma general sea señalada como inconstitucional a partir de un juicio de amparo, esta dejará de aplicarse con efectos generales.

- Establece el esquema de sanciones aplicable cuando una autoridad no cumpla la sentencia de un juicio de amparo.

- Permite a los grupos y a las personas morales hacer uso del amparo, con lo que se aprueba interponer un amparo a un tercero a favor de la organización que representa.

- Se elimina la figura de caducidad de la instancia.

- Se otorga a los poderes Ejecutivo y Legislativo la facultad excepcional para solicitar al poder Judicial la resolución prioritaria de acciones de

inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparos cuando se justifique su urgencia.”<sup>35</sup>

Se observa en primer término la protección que se le otorga a los derechos humanos y subsecuentemente las reformas se aplican a cuestiones específicas dentro del derecho positivo nacional.

En materia jurisdiccional garantizar el acceso a la información que solicita el ciudadano es una función propia del INAI, que cuando se ve rebasada hace que la última instancia, el amparo, determine bajo la forma y fondo en que deberá ser satisfecha la demanda ciudadana.

### **3. Control de Convencionalidad**

Si bien es cierto que a la CPEUM se le llama Carta Magna, podría deducirse que lo allí establecido es la máxima ley a aplicar. Y en efecto, durante varios años se pensó y actuó como que no había nada por encima de ella y que los tratados internacionales se subordinaban a la primera. Esta situación cambió con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Fue una reforma en verdad propositiva que derribó paradigmas y abrió la puerta hacia derroteros nunca antes vistos para fortuna de los gobernados, al no existir distinción entre leyes nacionales e internacionales.<sup>36</sup>

Cuando un Estado ha firmado un tratado internacional el órgano judicial, en específico los juzgadores, están obligados a acatar las disposiciones del tratado. Para estar en capacidad de aplicar el control de convencionalidad hay que

---

<sup>35</sup> Monje Valdez, Gladis Arely, *Alcance y consecuencias de la nueva ley de amparo en México*, en <http://www.gestiopolis.com/alcances-y-consecuencias-de-la-nueva-ley-de-amparo-en-mexico/>, Fecha de consulta 4 de enero de 2017

<sup>36</sup> García Ramírez, Sergio; et al., *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., Coeditores: Porrúa-UNAM, México, p. 67

incorporar, derogar, abrogar o modificar normas internas que permitan aplicar los tratados internacionales suscritos por México. En pocas palabras, el control de convencionalidad no es otra cosa que la obligación que tienen todos los jueces de revisar los convenios suscritos por México en materia internacional y adecuarse a lo allí establecido. Velar porque toda norma, sentencia, acto u omisión sean compatibles con los compromisos convencionales contraídos por el Estado Mexicano. Ello se estableció en el Expediente Varios 912/2010.<sup>37</sup>

Al formar parte los tratados internacionales de la ley suprema de la unión tendrán que aplicarse de una manera armonizada con el ordenamiento interno; por lo que el control de constitucionalidad se sigue manteniendo. Habrá excepciones en que a petición de partes o porque la norma amerita cierto control los juzgadores aplicarán el control *ex officio*; controlarán la norma a aplicar.

Adicionalmente, todas las autoridades tienen que aplicar el principio pro-persona, principio que consiste en analizar las leyes tanto internas como externas y otorgar a la persona la protección de la ley que más le favorezca.

El Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de:

- (a) Construir un marco jurídico adecuado para tales efectos;
- (b) Eliminar obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información;
- (c) Promover la implementación del derecho de acceso a la información dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman -mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la información-; y

---

<sup>37</sup> García Ramírez, et al., *Op. cit.*, p.247

- (d) En términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho.

La piedra angular para llevar a cabo el control de convencionalidad han sido los derechos humanos, que por su trascendencia están permeando en nuestra sociedad no con la rapidez deseada pero sí a pasos firmes. Aún falta mucho por hacer.

#### **4. Impulso de la sociedad civil en la consolidación del acceso a la información**

El conjunto de los ciudadanos de una sociedad considerados desde el punto de vista de sus relaciones y actividades privadas, con independencia del ámbito estatal es referirse a la sociedad civil (SC). Presupone que es la población en su totalidad, o al menos la mayoría, la que la conforma y participa en actividades muy específicas. Siendo la SC concebida como el espacio de vida social organizada que es voluntariamente autodeterminada, independiente de terceras influencias – es una sociedad que decide por sí sola- autónoma del Estado y delimitada por un ordenamiento legal (para evitar desvíos y excesos). Incluye a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus apetencias, rechazos, pasiones e ideas, e intercambiar información para alcanzar objetivos comunes.

Sin embargo, como se ha expresado anteriormente, dada la multiplicidad de etnias con diferentes estratos económicos y culturales hace que la población mexicana se fije en otros satisfactores antes de querer integrarse a un grupo organizado. Lamentablemente la participación de la ciudadanía es muy poca ya que el 85% de los mexicanos no participa en grupos organizados<sup>38</sup>. El 15% que sí participa en

---

<sup>38</sup> Reyes Heróles, Federico, *Cuadernos de Transparencia 01. Corrupción: de los ángeles a los índices*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015 p. 23

algún tipo de organización enseña un perfil muy particular: casi el 40% de ellos está vinculado a una organización religiosa, y otro porcentaje similar en organizaciones sindicales o agrícolas. Lo que significa entonces que sólo un tres o cuatro por ciento de la población en México participa en organizaciones ciudadanas de otra índole.

Afortunadamente el quehacer de las organizaciones sociales se extiende poco a poco en nuestro país. La contribución de las organizaciones civiles a tareas de interés público las ha dotado de cierto grado de reconocimiento público, de ellas se espera aún más resultados positivos y en menor tiempo; no utilizan tan solo recursos propios, sino que por el contrario, son a menudo financiadas con fondos de organismos internacionales, de gobiernos estatales, federal o donantes privados, que además las coloca en el deber de informar acerca de la utilización de esos fondos. La presencia de la SC es un factor que influye en el ánimo de un pueblo. Los ciudadanos que han sido tocados por esta forma organizacional, se han constituido en distintos grupos. Éstos se determinan en organizaciones tales como Transparencia Mexicana, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Parametría, etcétera; así como fuera de nuestras fronteras como en el caso de Transparencia Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por referir algunas. Mención aparte recibe otro tipo de organizaciones como la Open Government Partnership /OGP, la cual en asamblea sostenida a finales de octubre de 2015 se discutieron las mejores prácticas para la transparencia fiscal en todo el mundo en la Cumbre Global de OGP que se llevó a cabo en la ciudad de México. A continuación se cita brevemente el campo de acción de tales agrupaciones.

Referirse a **Transparencia Mexicana**<sup>39</sup> es hacerlo de una organización de la SC dedicada al combate de la corrupción en México. Bajo un enfoque de derechos humanos genera propuestas concretas para reducir riesgos de corrupción y

---

<sup>39</sup> Transparencia Mexicana, en <http://www.tm.org.mx/objetivos/>, Fecha de consulta 9 de enero de 2017



fortalecer las capacidades, tanto del sector público como privado, para atender las causas y efectos de este problema. Su experiencia abarca desde la medición del impacto de la corrupción en trámites y servicios públicos hasta el análisis específico de riesgos de corrupción en sectores como las contrataciones públicas o el sector energético.

Existen otros organismos como el **CIDE**<sup>40</sup> “su misión es generar y difundir conocimiento científico de vanguardia, relevante para el desarrollo de México, y formar profesionales críticos y analíticos capaces de asumir posiciones de liderazgo en el sector público, privado, social y la academia, mediante programas docentes de alta calidad”. En las principales líneas de Investigación en su División de Administración Pública se encuentran: “1) Gobierno y gestión local, 2) **Transparencia**, 3) Política social, 4) Regulación, 5) Gestión pública, 6) Presupuesto y gasto público y 7) Teoría de política pública”.<sup>41</sup>

En relación a **Transparencia Internacional** (TI) “puede definirse como una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global.”<sup>42</sup> Desde una perspectiva internacional TI “tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. La Secretaría Internacional de TI trabaja con el sector privado y con organizaciones internacionales, tales como la OCDE, para fortalecer el marco político y legal de los negocios internacionales. Mientras la Secretaría Internacional dirige la agenda

---

<sup>40</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/centros-de-investigacion-conacyt/directorio-de-centros-de-investigacion-conacyt/item/cide>, Fecha de consulta 16 de enero de 2017

<sup>41</sup> Ídem

<sup>42</sup> Transparencia Mexicana, en <http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>, Fecha de consulta 6 de marzo de 2017

internacional de la organización, más de 80 Capítulos Nacionales en distintos países encabezan el movimiento de TI a nivel de base.

Los capítulos nacionales de TI se dedican a crear conciencia entre la población sobre los daños ocasionados por los sobornos y la corrupción, así como a identificar y contribuir con métodos constructivos para reformar los sistemas legales y políticos nacionales. A través de la construcción de coaliciones, TI reúne a los actores más relevantes del gobierno, el sector privado, el mundo académico, las asociaciones profesionales, los medios de comunicación y a las diversas organizaciones de la sociedad civil.

Más allá del personal de los Capítulos Nacionales, TI tiene un personal de alrededor de 40 personas que trabajan en las oficinas de la Secretaría Internacional en Berlín y Londres. TI también cuenta con el apoyo de un equipo de expertos voluntarios que ofrecen su tiempo, experiencia y contactos profesionales.

En vez de proporcionar asistencia técnica de manera tradicional, desde su inicio, TI ha optado por jugar el papel de catalizador, buscando siempre la manera en que otras organizaciones más especializadas puedan activarse en la lucha contra la corrupción. Asimismo, al trabajar en colaboración con otras organizaciones, TI ha podido aumentar su eficacia.<sup>43</sup>

TI cuenta con expertos locales que están en una posición ideal para determinar las prioridades y los enfoques más adecuados para combatir la corrupción en sus países. Visitan a las comunidades rurales para proporcionar asistencia legal gratuita para asesorar a su gobierno sobre la reforma política. La corrupción no se detiene en las fronteras nacionales. TI tiene un papel crucial en la formación de su trabajo colectivo y la realización de sus objetivos regionales y mundiales, tales como la Estrategia 2020 que es el marco de trabajo de sus próximos cinco años.

---

<sup>43</sup> Transparencia Mexicana, en <http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>, Fecha de consulta 8 de marzo de 2017

Fundada en 1961, con sede en París, Francia, la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** agrupa a 35 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La existencia de la OCDE cuyos fines y estudios pueden ser consultados, muestran, en su capítulo de gobernanza los compromisos que México debe cumplir. Se hace mención especial a las reformas estructurales que se han implementado desde el año 2012 y que abarcarán hasta el 2018. No se puede soslayar las recomendaciones que este organismo hace en torno a las mejoras que el país deberá realizar en relación a “reformular las instituciones de justicia, consolidar el Estado de derecho, abordar los problemas de seguridad y reducir la corrupción generalizada con reformas orientadas a la eficacia de las resoluciones judiciales en materia civil, comercial y penal, y reforzar la transparencia de las licitaciones públicas”.<sup>44</sup>

La OCDE es un foro único en donde los gobiernos de las economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades. La organización proporciona un espacio donde los gobiernos pueden intercambiar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y coordinar políticas locales e internacionales. Es un foro donde la presión que ejercen entre sí los países miembros, puede actuar como un incentivo poderoso para mejorar las políticas e implementar “leyes flexibles” – instrumentos no obligatorios como los principios de gobernabilidad corporativa de la OCDE – y puede en ocasiones conducir a acuerdos formales o negociaciones.

El secretariado en París realiza un análisis de los países miembros. Éste recoge datos, estudia las tendencias, analiza y provee previsiones económicas. También investiga los cambios sociales y desarrolla modelos de comercio, medio ambiente, agricultura, tecnología y asuntos fiscales, entre otros.

---

<sup>44</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>, pp. 5, Fecha de consulta 12 de marzo de 2017

**Open Government Partnership (OGP** / conocida también como la Alianza para el Gobierno Abierto) “es una iniciativa multilateral fundada en 2011, que proporciona una plataforma que busca mejorar el desempeño de los gobiernos a través de la implementación de los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación.

Actualmente se compone por 65 países miembros que han utilizado esta plataforma para realizar más de 2,000 compromisos de gobierno abierto. Cada dos años, el país que preside la alianza organiza la Cumbre Global de Gobierno Abierto, la principal reunión de esta iniciativa que reúne a la comunidad de gobierno abierto en todo el mundo. Durante este evento, los representantes de los gobiernos, la academia, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales se reúnen con el fin de intercambiar experiencias, mejores prácticas y los principales retos de gobierno abierto. Por ello, la Cumbre presenta una oportunidad para elevar el perfil de los temas de gobierno abierto a nivel internacional y para explorar cómo se vinculan con algunos de los mayores desafíos que enfrenta el mundo.

La Cumbre Global de 2015 se centró en cómo los principios de gobierno abierto pueden promover el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Post -2015. Además, de que fue una oportunidad para abordar los principales desafíos que enfrentan los países en la implementación de los principios de gobierno abierto para aumentar la capacidad de respuesta institucional a los problemas que obstaculizan el logro de un desarrollo inclusivo.

Más información es igual a más capacidad, mejorar el conocimiento, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno. Son las organizaciones

sociales que reciben subsidios del gobierno usuarios naturales y a la vez sujetos obligados de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Las organizaciones académicas, civiles, empresariales, políticas, ambientalistas, de género, son quienes mejor toman el pulso de la forma en que las dependencias y entidades han respondido a los requerimientos de información. Porque el suyo no es un uso burocrático ni académico, ya que inquietan al gobierno sobre temas y necesidades concretas, directamente vinculadas a la acción”<sup>45</sup>.

En la medida que este tipo de organizaciones orienten su acción hacia objetivos de carácter colectivo, compartan el conocimiento, desarrollen su actividad en el ámbito de la solidaridad, apoyen mediante su acción a la aplicación de políticas públicas, difundir noticias buenas y malas (pero siempre verdaderas) y algunas de ellas pretendan influir en una discusión abierta en el espacio público, formarán parte del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil que nuestro país necesita.

Existe confianza que con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los actos y decisiones de gobierno se haga realidad y sirva para combatir la corrupción, la impunidad y la ineficacia administrativa que prevalece en algunos sectores de la administración, de tal manera que motive a la ciudadanía a participar activa, crítica y propositivamente en los temas de interés público fortaleciendo con ello la institucionalidad democrática de nuestro país. Ello debe de ir acompañado de una amplia estrategia conjunta de educación y difusión, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y las organizaciones civiles, encaminada a sensibilizar e informar a la ciudadanía y a los funcionarios públicos, sobre la importancia de conocer, respetar y utilizar este

---

<sup>45</sup> Alianza para el Gobierno Abierto, en [http://www.opengovpartnership.org/ehttp://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/cumbre-global-de-gobierno-abierto/](http://www.opengovpartnership.org/ehttp://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/cumbre-global-de-gobierno-abierto/), Fecha de consulta 18 de marzo de 2017

instrumento legal para que toda persona interesada pueda acceder a la información pública gubernamental.

## **5. Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Creada en el año de 1990, a través de un decreto firmado por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, para promover y vigilar que las instituciones gubernamentales cumplieran con sus obligaciones de defender y respetar los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), originalmente creada como parte de la Secretaría de Gobernación, fue transformada en una “agencia descentralizada” por una reforma constitucional de 1992 que le otorgó personalidad jurídica propia. La “Ley de la CNDH”, aprobada ese mismo año, le otorgaba a la institución la posibilidad de diseñar sus propias reglas internas y administrar sus recursos. Sin embargo, el presupuesto de la CNDH aún dependía del poder ejecutivo, y el presidente continuaba siendo la autoridad a cargo de la designación del presidente de la CNDH y de los miembros del consejo (aunque ahora las designaciones debían ser aprobadas por el Senado). Siendo hasta el 13 de septiembre de 1999 cuando se reforma el artículo 102, apartado B Constitucional <sup>46</sup>, para señalar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos “es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Para cumplir con los objetivos citados la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece como atribuciones:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;

---

<sup>46</sup> Diario Oficial de la Federación en: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=4953799](http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=4953799), p. 1, Fecha de consulta 8 de marzo de 2017

- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
  - a. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
  - b. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política;
- IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- VI. ...
- VII. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;<sup>47</sup>

...

Asuntos que no competen a la CNDH:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional;
3. Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades.

---

<sup>47</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en <http://www.cndh.org.mx/Funciones>, Fecha de consulta 17 de marzo de 2017

4. Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
5. Conflictos entre particulares.

Se requiere que la CNDH sea un organismo con capacidad de generar resoluciones que vayan más allá de simples recomendaciones.

## **6. Efectos Sociales.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es una institución a la cual los ciudadanos pueden voltear a solicitar ayuda cuando sus derechos fundamentales no son respetados. No obstante, la CNDH en México no goza del arraigo que otras instituciones han alcanzado. Más aún, si se tiene presente que es una institución “sin dientes”, si bien sus recomendaciones en el mejor de los casos detonan el ejercicio de la maquinaria jurisdiccional internacional, sus recomendaciones emitidas en territorio mexicano comienzan a ser atendidas sin un carácter vinculatorio; no poseen de la fuerza coercitiva para hacerlas cumplir.

En su mayoría, las recomendaciones se llevan a cabo por la vía conciliatoria. Los retos que en la actualidad enfrenta la CNDH es en primer lugar publicitar, permear y lograr la confianza de la sociedad. Lo anterior se logrará con un “diálogo permanente con la ciudadanía y en especial con un entendimiento cercano con las organizaciones de la sociedad civil”<sup>48</sup>. Como segundo reto es dar un giro para que la CNDH se convierta en una institución más “sensible a las necesidades de la sociedad”<sup>49</sup>. Desde su creación en 1992 y hasta el decreto que le confiere su autonomía en 1999, la CNDH ha sido concebida como la columna vertebral de un Sistema Ómbudsman Nacional que no ha terminado de consolidarse. Y como tercer reto es que la “<sup>50</sup> CNDH logre ser la punta de lanza del sistema ómbudsman

---

<sup>48</sup> González, Morfín, José, “La CNDH: retos hacia el futuro”, periódico *El Universal*, en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/11/73400.php>, Fecha de consulta 6 de marzo de 2017

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*



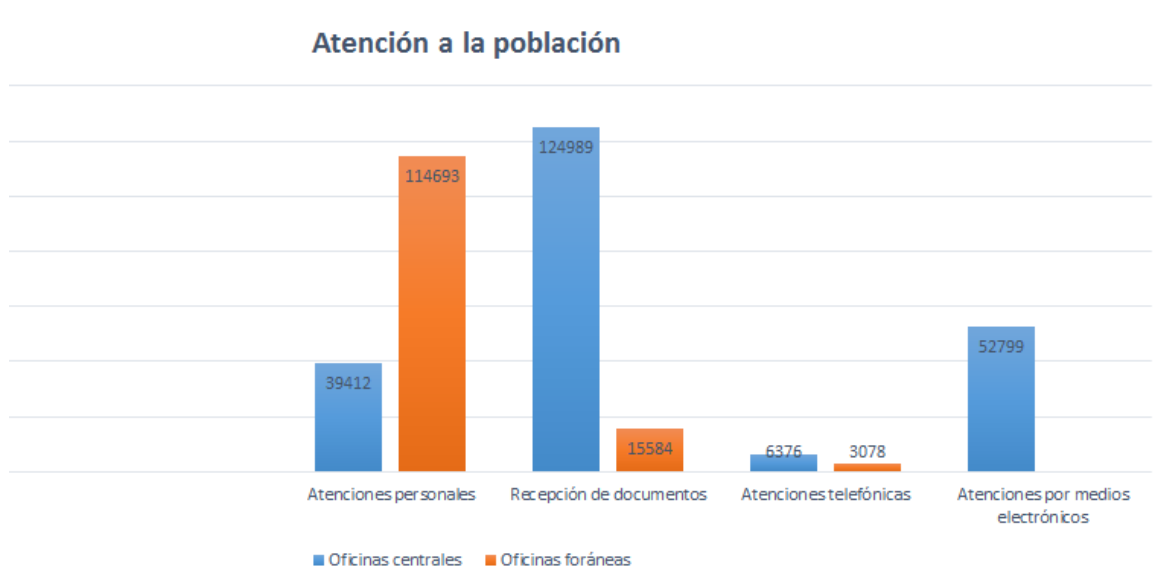
nacional. La reforma de los derechos humanos de junio de 2011 dotó a la CNDH de facultades para atraer casos de violaciones a derechos cometidas por autoridades del ámbito local, investigar violaciones graves a los derechos humanos, ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes que vulneren los derechos contenidos en la CPEUM y en tratados internacionales que México ha suscrito.

Analizando la actuación de la CNDH después de la entrada en vigor de la LFTAIP y de la LGTAIP se aprecia que en su sitio en Internet (<http://www.cndh.org.mx>) se muestra amplia información sobre recomendaciones, comunicados de prensa, programas especiales de atención, transparencia, etcétera. Otro aspecto y es el que tiene que ver con el acceso de información en respuesta a peticiones, ha sido muy poco difundido y el ciudadano común poco se entera de los casos de éxito o de fracaso. Lo anterior se explica de la siguiente manera. La CNDH considera que los expedientes de quejas no son públicos sino hasta 12 años después cuando concluya el plazo de reserva. Los únicos expedientes de quejas cuya información es accesible son aquellos que concluyen con una recomendación. Los expedientes que son considerados como no concluidos no pueden conocerse y si no se conocen no se puede saber si la actuación de la CNDH fue la adecuada.

El servicio al público en general fue brindado por la CNDH<sup>51</sup> a través de sus oficinas centrales y foráneas de la siguiente manera.

---

<sup>51</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe anual de actividades 2015*, p.11, en [http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe\\_2015\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf), Fecha de consulta 26 de enero de 2017



En relación a los escritos de queja recibidos por la CNDH durante 2015, se les asignó número de folio y de fecha a 90,016 oficios que fueron registrados y despachados a quejosos y/o agraviados, autoridades, así como a los organismos públicos de derechos humanos.

Cabe referir que no todos los escritos de queja que se reciben originan el registro de algún expediente de queja, como se puede mostrar a continuación:

Tipo del escrito de queja	Número de casos	%
Expedientes de queja	9,980	20.72
Expedientes de orientación directa	8,252	17.13
Expedientes de inconformidade	632	1.31
Solicitudes de información de recursos	208	0.43

Escritos de Queja

Son muchas los servicios proporcionados a la población, como puede apreciarse en los rubros del Informe anual de actividades 2015 que se muestran arriba. Sin embargo, la reflexión es que si la CNDH recibe muchas solicitudes de servicio es

debido a que los derechos humanos se siguen violando y la tendencia va en aumento.

En los casos de la CNDH, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de otros organismos como el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación, el mecanismo para hacer las peticiones no es claro y se complica el acceso a la información.

## **CAPÍTULO CUARTO. Propuestas para el fortalecimiento del acceso a la información**

### **1. Nuevo diseño legislativo: propuestas de reforma**

Existe un desconocimiento básico de las leyes, del derecho, por parte de los habitantes del país. Una combinación de niveles bajos de educación, desconfianza, apatía, complejidad, corrupción y proliferación de normas internas del sistema jurídico, así como una marcada falta de técnica legislativa<sup>52</sup> – entendiéndola como “el arte de construir ordenamientos jurídicos bien estructurados en sus principios e integrados por normas correctamente formuladas”; tiene por objeto mejorar la calidad de las leyes.

Realizar esfuerzos que permitan a la ciudadanía comprender nuestro sistema es una forma de acercar a los órganos jurisdiccionales con los gobernados. Es cierto que la justicia constitucional puede servir para cumplir con algunos cometidos democráticos; no obstante, eso sólo será posible si las vías procesales son de fácil acceso para los más bisoños, los escépticos, los desprotegidos, y no una causa más de una justicia ineficiente.

Existen resabios en la legislación interna que hay que erradicar. Tal es el caso de las cámaras legislativas que por un lado dicen que transparentarán sus acciones y por otro lado ellos mismos las obstaculizan. Un ejemplo claro lo tenemos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el capítulo de Obligaciones de Transparencia Comunes en el artículo 72, para los sujetos obligados (SO) en específico al Poder Legislativo (Federal y de las entidades federativas) le impone una serie de obligaciones generales y específicas que debe de cumplir, pero que se diluyen de acuerdo a su transitorio 13º, al pedirles un

---

<sup>52</sup> López, Olvera, Miguel Alejandro, *Técnica Legislativa*, Ed. McGraw Hill/Interamericana, México, 2002, pp. 67-68

programa de reorganización administrativa a más tardar para agosto 30 de 2015, pero que las obligaciones **se harán efectivas conforme se vayan implementando dichos programas, para los cuales no hay fecha definida.** Esto, como se ha mencionado, diluye la responsabilidad del congreso y niega la transparencia para ellos mismos. En síntesis, el congreso crea la ley pero no la sigue. Crea un artículo pero lo inhibe a través del transitorio en comento. El transitorio en comento ha quedado inserto como:

**Décimo Tercero.** Para el efecto del cumplimiento de las obligaciones genéricas y específicas a las que se refiere la presente Ley, cada Cámara del Congreso de la Unión aprobará, a más tardar **el 30 de agosto de 2015**, un programa de reorganización administrativa que deberá, comprender, al menos, las normas y criterios para la homologación programática, presupuestal, contable y organizacional de los grupos parlamentarios; las obligaciones de las Cámaras y de los grupos parlamentarios en cuanto sujetos obligados respecto a los recursos que a través de éstos se asigna a los legisladores; el tratamiento fiscal y presupuestal de los ingresos, prestaciones, apoyos y recursos, en dinero o especie, que reciban los legisladores para realizar la función legislativa y de gestión; el régimen laboral del personal adscrito a los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores, así como las reglas relativas al uso, custodia, administración y disposición de los recursos públicos que no tengan la condición de dietas o contraprestaciones laborales, incluidas las relativas a las modalidades de acceso. Las obligaciones genéricas y específicas que corresponden a las Cámaras del Congreso de la Unión **se harán efectivas conforme se implementen los programas de reorganización administrativa.**

El poder legislativo tiene como una de sus múltiples metas en el corto plazo, en materia de acceso a la información, terminar de poner en marcha el Sistema

Nacional de Transparencia. Para lo cual ha emitido una serie de mejoras sustantivas en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley General de Archivos
- Ley Federal de Protección de datos.

Entre sus atribuciones que le han sido conferidas, el poder legislativo tiene que llevar a cabo:

- Foros ciudadanos sobre sus trabajos en comisiones
- Campañas publicitarias
- Cursos y seminarios de capacitación
- Despliegue efectivo y sistematización
- El cuerpo legislativo debe excitar a la ciudadanía a participar

Un esfuerzo del trabajo legislativo que se ha visto coronado es el que ha llevado a la expedición de la LFTAIP y la LGTAIP así como a la creación del INAI. Pero aún existen varios retos en este ámbito que requieren el impulso de un amplio abanico de reformas. Los grandes objetivos que deben perseguir estas reformas son los tres siguientes:

1. Una mayor apertura informativa en asuntos de seguridad nacional que sean de interés público;
2. Una mejor comunicación y mayor intercambio de información entre las áreas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; y
3. Una mejor clasificación y protección de la información genuinamente reservada.

A continuación se sugieren algunas acciones para progresar en el logro de estos tres objetivos. Para avanzar en el primer objetivo podrían adoptarse las siguientes cuatro medidas:

- a) Debe aprobarse una legislación que permita el establecimiento de un sistema público de indicadores relativos a la política pública de seguridad que permita a los ciudadanos evaluar el desempeño del gobierno federal y de los gobiernos estatales en este rubro.
  
- b) Introducir la competencia alrededor de un pequeño (pero bien seleccionado) grupo de indicadores debilitaría la sobre clasificación de información en materia de seguridad y traería beneficios sustantivos a la política federal de seguridad nacional y de seguridad pública, así como a las políticas estatales de seguridad pública.
  
- c) Crear una nueva Ley General de Archivos para que se custodien, clasifiquen, automaticen y conserven los documentos y archivos históricos.
  
- d) Pulir los criterios de clasificación relativos a la seguridad nacional para que todos posean referentes empíricos precisos. Aunque en México los Lineamientos representan un esfuerzo loable para evitar la sobre clasificación de información en materia de seguridad nacional, varios de sus criterios parecen todavía muy amplios, lo que puede propiciar la reserva injustificada de información.

Para avanzar en el segundo objetivo podrían adoptarse las siguientes dos medidas:

- a) Que el Congreso se convierta en un mediador de una política de apertura informativa en el ámbito de la seguridad nacional. Cuando una institución del Poder Ejecutivo no pueda ser persuadida de transparentar ciertos rubros de información pública en materia de seguridad nacional, el

Congreso debe hacerlo.<sup>53</sup> Éste debe comprometerse primero con la transparencia a su interior y después debe ejercer su autoridad para impedir la sobreclasificación de información y fortalecer la rendición de cuentas en el sector de seguridad. Con frecuencia el Congreso acepta resignadamente las decisiones de clasificación del Ejecutivo, sin asegurarse de que tales decisiones se apeguen a los estándares y mejores prácticas internacionales. La Comisión Bicameral sobre Seguridad Nacional, compuesta por tres senadores y tres diputados, y encargada por ley de evaluar la política de seguridad nacional, ha encontrado una gran reticencia de los funcionarios del Ejecutivo para entregarles información.

Para avanzar gradualmente en este terreno, el Ejecutivo podría empezar a generar informes especialmente confeccionados a las necesidades informativas de los legisladores, y también podría ofrecer presentaciones privadas de documentos clasificados a los congresistas, en el entendido de que no se entregará material impreso. En la mayoría de los casos el Ejecutivo responderá positivamente a las demandas informativas de los legisladores, pero será necesario que una amplia franja de los mismos se pronuncie públicamente a favor de tales demandas.<sup>54</sup>

- b). Deben crearse amplias redes de información digitalizada que permitan y faciliten el intercambio horizontal de información entre las agencias del sector de seguridad nacional y los diferentes niveles de gobierno. Un sistema de este tipo tenderá a uniformar la información en la materia y disminuirá el número de errores que se cometen por vacíos o asimetrías de información en la toma de decisiones. Estos sistemas deben

---

<sup>53</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y Seguridad Nacional*, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México, 2015, pp. 44-45

<sup>54</sup> *Ídem*



contemplar una serie de garantías que impidan la divulgación de información reservada y el hurto de datos.

Asimismo, el acceso deberá controlarse por medio de varios criterios, entre los que se cuentan el rango jerárquico y el tipo de tareas desempeñadas por el funcionario. El rango se refiere al nivel que el funcionario ocupa dentro de la estructura de cada dependencia, y el tipo de tareas se refiere al conjunto de labores de las que es responsable por el puesto que ocupa. Estos dos criterios son útiles para delimitar el tipo de información al que tendrá acceso el funcionario y con quién la puede compartir.

Para avanzar en el tercer objetivo podrían adoptarse las siguientes cinco medidas:

- a). No almacenar información reservada en lugares donde puedan tener fácil acceso personas no autorizadas. Para ello, deben implementarse medidas de seguridad electrónica, físicas y de procedimiento. Supuestamente solo personal autorizado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer de las amenazas de Seguridad Nacional. Imaginemos al personal operativo de la SCJN encargado de sacar fotocopias enterándose de lo que dicen éste tipo de expedientes y filtrándolos a terceros. Deberían existir áreas, cuartos, salas, copiadoras, etcétera, para que la información no se filtre y allí se traten tales temas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debería desarrollar el concepto de Seguridad Nacional, aunque tal vez debido a cargas de trabajo, lo delegue a los legisladores. Entre otras medidas de seguridad físicas están el uso de puertas electrónicas, cámaras de seguridad y circuito cerrado, o la separación de las áreas de trabajo por sectores funcionales. Entre las medidas de procedimiento se encuentran la implementación de controles de confianza entre los funcionarios, o el desarrollo de códigos y reglamentos de

clasificación de información, así como la especificación de sanciones en caso de que se violen las disposiciones reglamentarias.

- b). Realizar la comunicación y transmisión de la información confidencial de forma segura. Esto puede lograrse a través de métodos electrónicos de seguridad, como la encriptación y codificación de los documentos clasificados, la implementación de vías de transmisión de información con sistemas de detección de intrusos, o el desarrollo de sistemas de autenticación y validación, tanto de personas como de información.
- c). Asegurarse de que los destinatarios de la información clasificada la traten como tal y exigirles obligaciones expresas de confidencialidad. En otras palabras, deben desarrollarse criterios y procedimientos recíprocos en materia de clasificación y manejo de información reservada. Si el destinatario de la información no ofrece este tipo de garantías para su adecuado manejo, lo mejor es que la misma no sea transmitida.
- d. Revelar información reservada a los funcionarios correspondientes sólo cuando sea estrictamente necesario. Para esto, resulta útil la aplicación del llamado Principio de Separación de Privilegios, el cual indica que los funcionarios sólo deberán tener acceso a la información absolutamente necesaria para el cumplimiento de sus tareas.
- e. Promover que las dependencias gubernamentales de seguridad tengan una política de protección de información reservada y que los servidores públicos estén conscientes de esto. Para ello, es necesario que cada dependencia posea un conjunto de disposiciones normativas que regulen los procedimientos para la clasificación y desclasificación de la información, y para manejar y proteger la información reservada. Estas disposiciones deben ser congruentes con la legislación federal en materia de acceso a la información.

Finalmente, es necesario que las dependencias de seguridad se cercioren de que sus empleados conozcan detalladamente tales regulaciones.

Las opiniones de órganos autónomos e inclusive internacionales se han hecho presentes. Como ha sostenido el Diagnóstico de los Derechos Humanos en México, no puede decirse que el derecho de acceso a la información se encuentra garantizado, si no sabemos qué funciones realiza cada funcionario, de qué manera está cumpliendo sus funciones, de qué manera aplica los presupuestos o qué prioridades asigna para la aplicación de grandes rubros del gasto público.

Como lo ha sostenido la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, para dar plena vigencia a los derechos políticos es necesaria una reforma de Estado que implique que todas las esferas del gobierno pongan como ejes de su acción los derechos humanos, la participación ciudadana, la tolerancia política y la reforma electoral.<sup>55</sup>

## **2. Visión renovada del Amparo**

Mucho se ha escrito sobre el Amparo, noble institución que protege a los gobernados contra los actos de autoridad de los gobernantes. Institución que en un principio era muy sencilla y que con el paso del tiempo se ha vuelto complicada en sus formas y en sus procedimientos, haciendo del Juicio de Garantías un juicio técnico lleno de trámites complicados, de recovecos, cuyo ejercicio se reserva al conocimiento y destreza de juristas con alto grado de especialización. De esta forma es que se pierde el carácter democrático del Juicio de Amparo, su entendimiento y aplicación implica contratar los servicios del operador jurídico

---

<sup>55</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los DERECHOS HUMANOS en MÉXICO*, México, en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/8diagnosticocompleto.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticocompleto.pdf), pp. 56-57, Fecha de consulta 8 de enero de 2017

avezado en estas lides. El Amparo por lo tanto escapa del horizonte del hombre pobre, del desposeído, del inculto, de los grupos vulnerables y por el contrario, se vuelve cercano compañero de los poderosos, de los que pueden pagar los servicios de los denominados “Amparistas”. Es una tendencia contra la cual se debe luchar y disminuir el precio de un “Amparo” o bien recurrir a fórmulas sencillas y expeditas. La apuesta es por la segunda opción.

En Amparo debe proceder contra todo ser que violente los derechos humanos. No solamente son las autoridades quienes los violentan ya que ahora se amplía el espectro a perpetradores que pueden ser personas físicas o morales y no estar adscritas a ninguna institución de gobierno.

Es recomendable otorgar el carácter de “autoridad” para efectos del “Amparo” a los entes privados, que por sus características, naturaleza, función, potencial frente al particular, o cualquier otro elemento relevante, puedan afectar derechos fundamentales tanto o más que un ente público gubernativo propiamente dicho. En cuyo caso, la información del gobernado en poder de particulares, invita a ejercitar el amparo contra particulares en materia de acceso a la información.

Sin embargo, por su naturaleza, el amparo no cubre todos los niveles del ejercicio de la función de las autoridades. Por ejemplo, no se tiene habilitado el proceso de erradicar malas prácticas que los mismos legisladores se niegan a tocar. Tal es el caso del artículo 72 Constitucional en su fracción IV párrafo 4 que a la letra expresa:

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La incongruencia es hablar de transparencia y rendición de cuenta cuando existen partidas secretas que no se dan a conocer. Y como todos los legisladores

pertenecen a algún partido político y ambicionan llegar al poder, una vez que lo logren procederán a ejercer la facultad de asignarse presupuesto federal sin necesidad de rendir cuentas. Éste es otro atropello que los Poderes Ejecutivo y Legislativo realizan al no transparentar y/o justificar su actuar. Los legisladores arguyen que este caso en específico, pertenece a las reminiscencias de gobiernos anteriores pero no han tenido la convicción de derogar el párrafo cuarto en cuestión. Y el Ejecutivo ni por equivocación pretendería derogar tal fracción.

En la Ley de Amparo debería preverse algo más que permita desterrar tales prácticas y no tan sólo actuar en contra de acciones de autoridad, acciones de inconstitucionalidad o de las controversias constitucionales. Para el caso de negativas del acceso a la información debería existir un atajo que libere al ciudadano de contratar a un “amparista” y las salas deberían procesarlo de manera casi inmediata, debido a que como se sabe, una solicitud que fue negada ya tuvo que pasar con el Recurso de Revisión y luego por el Recurso de Inconformidad.

### **3. Costos del acceso a la información y austeridad: propuestas para la efectividad del acceso a la información**

Uno de los límites del acceso a la información es la que impone la misma autoridad quién ahora debe justificar de manera válida que sus negativas a proporcionar la información solicitada son conforme a derecho.

En contra de estas medidas restrictivas y en auxilio de las personas se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al establecer criterios jurisprudenciales en que deja al Estado correspondiente la carga de la prueba para demostrar que las limitaciones de acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer en la Declaración de

los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información llevada a cabo en Río de Janeiro en agosto de 2008, en su principio 8 que “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

Ante la negativa de informar por parte del Estado aduciendo problemas de cualquier índole y aunque la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no establece explícitamente una “prueba de daño”, ésta se deriva implícitamente del lenguaje del

**Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la LGTAIP, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un **efecto demostrable**;

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

...

Esta situación se confirma si atendemos a la exposición de motivos de la hoy abrogada LFTAIPG, que en su parte relativa manifestó que: “debe hacerse notar que, en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su

divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.”<sup>56</sup>

Con la carga de la prueba, misma que la autoridad en cuestión debe presentar, se derriba una objeción más a la práctica de la opacidad.

Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho.

Pero esta carga de la prueba genera gastos que los ciudadanos deben absorber. Sostener parte del aparato burocrático es costoso y continuo, además de la tardanza en que se ve reflejada la atención de solicitudes.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe ir de la mano con la Ley Anticorrupción. Falta elaborar leyes secundarias y se deben de redactar acorde a las dos anteriores. Lo anterior obligará a contemplar en la legislación secundaria no sólo aspectos relativos a la transparencia y la rendición de cuentas, sino al procesamiento especializado de la información, lo que constituye en estricto sentido un subsistema de inteligencia que brinde soporte a la operación del sistema en su conjunto y que, dadas las condiciones de su finalidad, debe reunir características específicas en cuanto a su ubicación orgánica, dependencia, funcionamiento y auditoría social.

Otro efecto que se presenta cuando existe la negativa de entregar, a los órganos que están investigando violaciones de derechos humanos la información estatal que puede facilitar el esclarecimiento de los hechos, es el de atentar contra el orden público y la seguridad nacional, cuyo fundamento es el respeto a los

---

<sup>56</sup> López Ayllón, Sergio, et al., *Estudio sobre los procedimientos administrativos en forma de juicio*, Ed. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2006, pp. 42-43

derechos humanos y el sometimiento de los servidores públicos a la ley. Con lo anterior se compromete la posibilidad de esclarecer los crímenes cometidos y con ello el derecho de las víctimas y sus familiares a la justicia. En ese sentido, los Estados deben permitir la visita y consulta a los archivos militares y de inteligencia a jueces, fiscales y otras autoridades, cuando quiera que se ha negado la existencia de una información crucial para sus investigaciones o cuando quiera que existan razones que permitan pensar que la misma puede existir.

Sergio Aguayo considera que: “La «partida secreta»<sup>57</sup> es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales. La Constitución autorizaba a los presidentes a tener una «partida secreta» sin imponerles la obligación de rendir cuentas. Si uno utiliza las cifras de las partidas secretas para comparar presidentes, quien se lleva las palmas es Carlos Salinas de Gortari. Durante sus seis años en el poder gastó 858 millones de dólares (390 mil dólares cada día) sin que se sepa a qué los dedicó”.

Existe plena confianza que con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los actos y decisiones de gobierno se haga realidad y sirva para combatir la corrupción, la impunidad y la ineficacia administrativa que aún prevalece en algunos sectores de la administración, de tal manera que motive a la ciudadanía a participar activa, crítica y propositivamente en los temas de interés público fortaleciendo con ello la institucionalidad democrática de nuestro país. Ello debe de ir acompañado de una amplia estrategia conjunta de educación y difusión, del INAI y las organizaciones civiles, encaminada a sensibilizar e informar a la ciudadanía y a los funcionarios públicos, sobre la importancia de conocer, respetar y utilizar este instrumento legal para que toda persona interesada pueda acceder a la información pública.

---

<sup>57</sup> Aguayo, Sergio, “Carlos Salinas un gran simulador”, en <https://lastresyuncuarto.wordpress.com/tag/sergio-aguayo-quezada-carlos-salinas-un-gran-simulador/>, Fecha de consulta 11 de enero de 2017



#### **4. Inclusión de la sociedad civil y propuestas para el ejercicio de la ciudadanía vinculado al acceso a la información**

El sociólogo Thomas Marshall, que en su clásico ensayo *Citizenship and Social Class*<sup>58</sup>, redescubierto hace algunos años por la ciencia politológica como la doctrina más acreditada de los derechos fundamentales, distingue tres clases en el conjunto de tales derechos: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales, concebidos todos como derechos no de la persona o de la personalidad, sino del ciudadano o de la ciudadanía. La ciudadanía –escribe Marshall- es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad; y los derechos y los deberes sobre los que se funda la igualdad de todos los que lo poseen son conferidos por el status, añade.

Desafortunadamente en México, los ciudadanos lo son por definición no porque lo hayan buscado. Muy opuesto al ciudadano común es el ciudadano con una cultura política democrática –aunque a veces no la demuestra- más que ser un individuo eminentemente activo, lo es potencialmente, no está participando siempre, pero sabe que lo puede hacer en cualquier momento si es necesario. Esta circunstancia revela con claridad la dimensión de la cultura política, tener una cultura política participativa no quiere decir que se tenga una participación elevada, sino simplemente que se considera que puede influir en las decisiones políticas aunque decida por voluntad propia no hacerlo. Es necesario pasar de una actitud contemplativa, expectante a una participativa.

En ocasiones la participación de la ciudadanía se desalienta al encarar otro tipo de problemas; aunque existe la creencia de que al acceso a la información está democratizado no toda la información está disponible. Ante este problema la población puede organizarse para que a través de su participación en las políticas

---

<sup>58</sup> Marshall, Thomas H., *Ciudadanía y Clase Social*, Cambridge [Eng.: University Press, 1950. Print.

públicas se abatan problemas operativos, logísticos, presupuestales y de falta de lineamientos para clasificar a la información en forma precisa.

La sociedad se ha percatado de que siempre existen dos fuerzas contrapuestas en el interior de las administraciones locales: aquellos actores que ven en la transparencia gubernamental un elemento clave de gobierno y aquellos actores que no desean abrirse a los cambios gubernamentales y sociales. Las posibilidades de los gobiernos para mejorar sus mecanismos de transparencia en beneficio de la población son amplias si demuestran voluntad política, ya que pueden apearse perfectamente al marco legal y dar un buen servicio a la sociedad en su conjunto.

El gobierno, en el artículo 6º Constitucional, al garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet; abre la posibilidad de modificar la manera en que los individuos pueden relacionarse e interactuar hasta el punto que pueda alterar o hacer prescindir totalmente de los procesos de intermediación preexistentes, generando vínculos y lazos mucho más directos. No necesariamente mejor, pero sin duda diferente. Desde este punto de vista, Internet expresa otro orden social, otro “país”.

La población mexicana debe ser más intuitiva, más enterada y aprovechar otra de las ventajas que ofrece el gobierno en apoyo a células organizadas y bien delimitadas en sus objetivos, funciones y cobertura como es el caso de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (SC) cuyo primer artículo define su razón de existir:

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley;

II. ...

III Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo;

IV. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y

V. Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma.

...

...

Identificándose a plenitud las organizaciones que debido a su giro son susceptibles de recibir apoyos económicos. Su fundamento se encuentra en el:

**Artículo 5.** Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;

II. Apoyo a la alimentación popular;

III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;

IV. ...

V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VI. Promoción de la equidad de género;

VII. ...

VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;

IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;

...

Es sin duda en la fracción IX en donde el impulso al ejercicio del acceso a la información se puede lograr con la participación de la sociedad civil de una forma ordenada y sin coacciones, ya que permite y privilegia el impulso de los Derechos Humanos.

Es fundamental que las organizaciones civiles y los ciudadanos en general diseñen y participen en programas de capacitación que eleven la frecuencia y la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información. Por supuesto, si se desea promover una cultura de la transparencia ésta debe impactar a todos los actores sociales, entre ellos a las propias organizaciones. Esta es una variable de la corresponsabilidad que debe ser desarrollada pronto para otorgar legitimidad plena a la exigencia de transparencia para toda la sociedad.

Se puede observar que aún es largo el camino hacia un gobierno y una sociedad transparente, con altos índices de credibilidad y legitimidad institucional y una SC activa y participativa en el diseño y ejecución de políticas públicas. Una de las responsabilidades del Estado democrático es dotar de los mecanismos necesarios para que la sociedad se interese, atisbe, participe y finalmente asuma el control ciudadano del quehacer público mediante la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia y el acceso a la información pública son los insumos básicos para que la sociedad civil se introduzca al debate político y económico con relación a las políticas públicas. Permite conocer el funcionamiento de la obesa burocracia y la información que puede ser utilizada para evaluar la función pública que ejercen las autoridades y en última instancia para sancionar.

En consecuencia, para lograr sociedades más democráticas se tienen que fortalecer, por un lado, las normas y mecanismos que permitan a la ciudadanía el acceso a la información como parte de un sistema más amplio de rendición de cuentas. Si se desea una democracia que madure, que se consolide, se requiere

de sociedades más participativas, más educadas, más tolerantes, más propositivas y más críticas, es decir, de sociedades que sean el sostén de esos Estados Democráticos. Ello podría conllevar un notable cambio en las tradicionales posiciones jerárquicas del Estado, que pasaría a tener roles más complementarios y de garante que de decisor único y ejecutor privilegiado.

## Conclusiones

**Primera.-** El impacto de las reformas institucionales en materia de transparencia será limitado si no se modifican los criterios tradicionales de clasificación de información, los cuales ponen un gran énfasis en los costos de la apertura y escaso énfasis en los costos de la secrecía para una sociedad democrática.

**Segunda.-** Cuando los gobernados conozcan y ejerciten su derecho de acceso a la información podrán entender y exigir se cumpla el principio de Máxima Publicidad debido a que a mayor publicidad de lo que acontece en un gobierno hay más estabilidad en el país.

**Tercera.-** Para hacer valer los derechos de las personas y rendir cuentas, el Estado debe defender una política de transparencia y acceso a la información y para que sea capaz de protegerse, frente a quienes pretenden debilitarlo, es indispensable controlar el acceso a la información reservada por motivos auténticos de seguridad nacional.

**Cuarta.-** Ante la negativa de las autoridades de proporcionar información o bien declarar su no existencia porque lo que está en papel no puede ser consultado, hay que automatizar toda la información, por lo que las Tecnologías de la Información y Comunicación toman gran relevancia. Resulta factible impulsar nuevas estrategias para su mejoramiento, asociadas con el andamiaje técnico–jurídico.

**Quinta.-** Hay que modificar la mentalidad de la ciudadanía. El INAI lanzó una encuesta dirigida a la ciudadanía en el 1er semestre de 2015 pero solo recibieron 30 preguntas (solo 30 ciudadanos participaron). La enseñanza es que debería reforzarse el derecho de acceso a la información a través de impartir una materia en diferentes niveles de educación sobre ¿Qué es el valor de la Transparencia?

**Sexta.-** La participación organizada a través de la Sociedad Civil es fundamental para dar a conocer los derechos de los gobernados, entre ellos el derecho de acceso a la información.

**Séptima.-** La democracia es la plataforma de comunicación entre ciudadanos y gobernantes. Cuando un ciudadano se convierta en un contralor o se involucre

profundamente en el quehacer gubernamental se volverá parte esencial del Estado, se convertirá en agente del cambio a través de una participación institucional.

**Octava.-** Las reformas estructurales que se han establecido en el presente sexenio deben ser observadas cuidadosamente para ver la forma en que están satisfaciendo las necesidades de acceso de información que demanda la ciudadanía. Será menester esperar a ver cómo funcionan y en un futuro cercano, robustecerlas y adoptarlas en el quehacer diario nacional.

**Novena.-** El Poder Legislativo de la Federación debe reducir los procedimientos de la Ley de Amparo para que los ciudadanos de escasos recursos económicos no vean al Amparo como un juicio inaccesible.

**Décima.-** Así como existe la figura de la “Suplencia de la deficiencia de la queja” debería existir la figura de “Suplencia de la deficiencia de la solicitud” en virtud de que no todos los ciudadanos saben cómo solicitar información y por este motivo muchas veces sus solicitudes son desechadas.

**Décima primera.-** El Juicio de Amparo aún es la máxima garantía con que cuentan los mexicanos para hacer que se respete, en este caso, la garantía de acceso a la información pública.

**Décima segunda.-** Debe definirse el concepto de Seguridad Nacional de manera clara y precisa; no enmascarar (clasificar) como “un problema de Seguridad Nacional” y entonces el sujeto obligado queda exento de proporcionar la información solicitada.

**Décima tercera.-** Una vez que se analicen los resultados y la utilidad que la transparencia y la rendición de cuentas pueden brindar a la ciudadanía, deben emplearse como herramienta para construir políticas públicas.

**Décima cuarta.-** La transparencia enfrenta un desafío muy importante puesto que no ha tenido consecuencias inmediatas no ha resuelto la corrupción.

**Décima quinta.-** La erradicación del secreto en el uso de información pública está en marcha. Aunque lamentablemente, el secreto es, ha sido y seguirá siendo del Estado.

**Décima sexta.-** Las leyes de acceso a la información no son suficientes para garantizar el acceso a los gobernados. Al existir otros mecanismos de carácter extraordinario e inclusive internacionales se evidencia la falta de una legislación vinculante y con reglamentos claros y bien desarrollados.

**Décima séptima.-** Si se reforman la Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se fortalece la estructura del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) capacitando o haciendo un servicio civil, entonces se garantizará plenamente el derecho de acceso a la información en México combatiendo la corrupción y la injusticia.



## Bibliografía

### Libros citados

Barrena, Guadalupe, *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, primera reimpresión, México, 2015

Barragán B., José, Contreras Bustamante, Raúl, Mateos Santillán, Juan José, Flores Trejo, Fernando, Soto Flores, Armando, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 2007

Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción internacional*, Ed. Ángel Porrúa, México, 2002

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 3ra. edición, México, 2001

Carbonell, Miguel, *El régimen constitucional de transparencia*, Ed. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008

Carpizo, Jorge; Villanueva, Ernesto, *El Derecho a la Información*, Ed. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001

García Ramírez, Sergio; Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., Coeditores: Porrúa-UNAM, México, 2012

Gómez Gallardo, Perla, Villanueva, Ernesto, *El IFAI y la calidad jurídica de sus decisiones*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y Seguridad Nacional*, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México, 2015

Junco Esteban, María Alicia, *El derecho a la información: de la penumbra a la transparencia*, Ed. Porrúa, México, 2003

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Guía práctica para ejercer el Derecho a la Protección de Datos Personales*, México, 2013

López-Ayllón, Sergio, *Derecho a la información*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1985

López Ayllón, Sergio, Posadas, Alejandro, *Estudio sobre los procedimientos administrativos en forma de juicio*, Ed. Instituto de Transparencia, Acceso a la

Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México, 2006

Medellín Urquiaga, Ximena, *Principio pro persona*, Coeditores: Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2013

Minutti Zanatta, Rubén, *Acceso a la información pública y a la justicia administrativa en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2011

Olvera Rivera, Alberto, *Derechos Humanos Actualidad y Desafíos I, De cómo y por qué la democracia mexicana no promueve los derechos humanos*, Ed. Fontamara, 2da. ed., México, 2013

Paoli, Antonio J., en Araujo Carranza, Ernesto, *El Derecho a la Información y la protección de datos personales en México*, Ed. Porrúa, México, 2009

Ramírez Deleón, José Antonio, *Archivos Gubernamentales: un dilema de transparencia*, Ed. IFAI, México, 2007

Robles Hernández, José Guadalupe, *Derecho de la Información y Comunicación Pública*, Ed. Universidad de Occidente, México, 2004

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *El acceso a la información pública gubernamental: la gestación de una ley desde las organizaciones cívicas*, Ed. Guadalajara, Jalisco: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2007

Reyes Heróles, Federico, *Cuadernos de Transparencia 01. Corrupción: de los ángeles a los índices*, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, México, 2015

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*; 6ta edición, Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México, 2008

Téllez Valdéz, Julio, *Derecho Informático*, 3ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2004

Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Coeditores H. Cámara de Diputados LIX legislatura-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006

Villanueva, Ernesto, *Hacia un nuevo derecho de la información*, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 2000

Zamora Etcharren, Rodrigo, *Acceso a la información pública gubernamental federal*, Ed. Porrúa, México, 2003

### **Libros consultados**

Guicciardini, Francesco, *La Historia de Italia*, Centro de estudios Constitucionales, Madrid, España, 1988

Kumar, Brij, *Ethics in International Management*, Ed. Gruyter, Alemania, 1998

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1976

Marshall, Thomas H., *Ciudadanía y Clase Social*. Cambridge (Eng.: University Press) 1950

Meinecke, Friedrich, *La idea de la razón del Estado en la Edad Moderna*, 2da. ed., Ed. Centro de Estudios, España, 1989

Tácito, Cornelio, *Annales* (nombre completo es: *Annalium ab excessu divi Augusti libri* /«Libros de anales desde la muerte del divino Augusto»), Ed. Viuda de Antonio Ramírez, España, 1614 (La licencia, que en este caso otorga el obispado salmantino, está fechada el 13 de octubre de 1614).

### **Hemerografía**

Coatecatl, Jaquelin, “*Padrón del IFE, a la venta en Tepito: \$15 mil*”, periódico *La Razón* en <http://www.razon.com.mx/spip.php?article120488>

Diario Oficial de la Federación

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

González, Morfín, José, “*La CNDH: retos hacia el futuro*”, periódico *El Universal*, en <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/11/73400.php>

Herrera, Gerardo, “*Apatía Ciudadana*”, periódico *El Financiero*, en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/apatia-ciudadana.html>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Programa Nacional de Derechos Humanos. 2000-2008

## **Diccionarios**

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21<sup>a</sup>. ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil para el Distrito Federal

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

Código Civil Federal

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (Fecha de publicación en el DOF 09/Mayo/2016)

Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. (Fecha de publicación en el DOF 26/Enero/2017)

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal

Ley de Seguridad Nacional

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (abrogada)

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

Ley Federal de Archivos

Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (SC)

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Ley Sobre la Celebración de Tratados

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

### **Páginas web**

Aguayo, Sergio, “Carlos Salinas un gran simulador”, en <https://lastresyuncuarto.wordpress.com/tag/sergio-aguayo-quezada-carlos-salinas-un-gran-simulador/>

Alianza para el Gobierno Abierto, en <http://www.opengovpartnership.org/es>  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en <http://www.cndh.org.mx/Funciones>

Asociación Transparencia Mexicana, en <http://www.tm.org.mx/c/inicio/>

Chirif, Pablo, “¿Qué es la gobernanza?”, en <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/gobernanza.html>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe anual de actividades 2015* en [http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe\\_2015\\_resumen\\_ejecutivo.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2015/Informe_2015_resumen_ejecutivo.pdf)

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en <http://www.conacyt.mx/index.php/el-conacyt/centros-de-investigacion-conacyt/directorio-de-centros-de-investigacion-conacyt/item/cide>

Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, <http://inicio.inai.org.mx/Informes%202015/Informe%20de%20labores%202015.pdf>

Instituto Nacional de Transparencia Y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Comisionados.aspx>

Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=06738](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=06738)

Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/Organo-de-Gobierno.aspx>

Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana, en <http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Latinobarometro.pdf>

Monje Valdez, Gladis Arely, *Alcance y consecuencias de la nueva ley de amparo en México*, en <http://www.gestiopolis.com/alcances-y-consecuencias-de-la-nueva-ley-de-amparo-en-mexico/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los DERECHOS HUMANOS en MÉXICO*, México, en: [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/8diagnosticoCompleto.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>

Secretaría de Relaciones Exteriores. *Visitas a México de los mecanismos Internacionales*. Disponible en; <http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/visitas-a-mexico-de-los-mecanismos-internacionales>

Sinergia –Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil– y su Observatorio de los Derechos Humanos de Libre Asociación y Participación para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos, p 5, <https://es.scribd.com/doc/92859511/PARTICIPACION-Y-CONTROL-CIUDADANO-EL-DERECHO-A-EJERCER-LA-CONTRALORIA-CIUDADANA-Y-LA-RENDICION-DE-CUENTA-2>

Transparencia Mexicana, en <http://www.tm.org.mx/c/inicio/>

Transparencia Internacional en <http://www.transparency.org/country/MEX>,

Transparencia Mexicana, en <http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/>