



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA
DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA:

GABRIEL SANTIAGO LÓPEZ

**TUTORA: DRA. PERLA GÓMEZ GALLARDO
FACULTAD DE DERECHO**

Ciudad Universitaria, Cd. Mx.

Octubre 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.

A mi esposa, Erika Judith Palafox Madrigal, sin cuyo apoyo jamás hubiera podido iniciar y concluir este ciclo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, noble institución que me ha dado tanto.

A mi madre, Rosalva Lucía López Mendoza, y a mi hermana, Haydeé Santiago López.

A mi tutora y amiga, Dra. Perla Gómez Gallardo, quien siempre me ha orientado tan atinadamente.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1 MARCO DE REFERENCIA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO.....	1
1.1. Derecho de la información	1
1.2. Derecho a la información	4
1.2.1. Facultades que integran el derecho a la información	5
1.2.2. Sujeto y objeto del derecho a la información	7
1.3. Derecho de acceso a la información	7
1.4. El derecho a la información en México antes del establecimiento de normas secundarias sobre la materia	11
1.4.1. Reforma política y aspectos normativos	11
1.4.2. Criterios del Poder Judicial de la Federación	14
1.5. La emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de las entidades federativas.....	18
1.6. Principios generales para las leyes en materia de acceso a la información pública.....	25
1.7. Reforma al artículo 6º constitucional (publicada el 20 de julio de 2007) ..	30
1.8. Reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia (publicadas el 7 de febrero de 2014) ..	39
1.9. Conclusiones del Capítulo.....	43
CAPÍTULO 2 MARCO DE REFERENCIA SOBRE EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	45
2.1. La actividad del Estado	46
2.2. El Estado de Derecho	52
2.3. El control de la actividad administrativa	56
2.4. Justicia administrativa	62
2.5. Control jurisdiccional de la actividad administrativa	65
2.6. Sistemas de control jurisdiccional de la actividad administrativa	74
2.7. Conclusiones del Capítulo.....	76

CAPÍTULO 3 ORGANISMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	79
3.1. Necesidad de una autoridad que garantice el derecho de acceso a la información pública	79
3.2. Autonomía de los organismos garantes	84
3.2.1. Formas de organización administrativa	84
3.2.2. Órganos autónomos	87
3.2.3. Tipos de autonomía de los organismos garantes	90
3.3. Regulación de los organismos garantes en la CPEUM.....	93
3.4. Regulación de los organismos garantes en la LGTAIP y en las leyes de las entidades federativas	99
3.5. Conclusiones del Capítulo.....	110
CAPÍTULO 4 LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	113
4.1. El derecho de acceso a la información como derecho humano	113
4.1.1. El concepto de los derechos humanos	114
4.1.2. Los derechos humanos y los derechos fundamentales	116
4.1.3. La reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos en México	117
4.2. Las garantías de los derechos humanos.....	119
4.2.1. El concepto de garantías	120
4.2.2. Los tipos de garantías	121
4.3. El acceso a la justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre acceso a la justicia	126
4.3.1. Derecho a ser oído	128
4.3.2. Derecho al debido proceso	129
4.3.3. Recurso judicial efectivo	133
4.4. La impugnación.....	134
4.5. Medios de impugnación	135
4.6. Recurso administrativo.....	138
4.7. Elementos de los recursos administrativos	141
4.8. Clasificación de los recursos administrativos	144

4.9.	Principios rectores de los recursos administrativos.....	146
4.10.	Conclusiones del Capítulo	148
CAPÍTULO 5 LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....		151
5.1.	Medios de impugnación en materia de acceso a la información pública	152
5.2.	Regulación de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública en México	153
5.3.	La regulación de los medios de impugnación en la LGTAIP	155
5.3.1.	Del recurso de revisión ante los organismos garantes	155
5.3.2.	Del recurso de inconformidad ante el INAI	163
5.3.3.	De la atracción de los recursos de revisión	170
5.3.4.	Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional	174
5.3.5.	Del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN	176
5.3.6.	Del cumplimiento	177
5.3.7.	De los criterios de interpretación	179
5.4.	Análisis de los medios de impugnación establecidos en la LGTAIP a la luz de la doctrina relativa a los recursos administrativos	180
5.4.1.	Elementos de los medios de impugnación en materia de acceso a la información	181
5.4.2.	Clasificación de los medios de impugnación en materia de acceso a la información	189
5.4.3.	Principios rectores de los medios de impugnación en materia de acceso a la información	190
5.5.	Análisis de los medios de impugnación previstos en la LGTAIP a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	200
5.5.1.	Derecho a ser oído	201
5.5.2.	Derecho al debido proceso	201
5.5.3.	Recurso judicial efectivo	205
5.6.	Las diferencias en la garantía del derecho de acceso a la información con motivo de la diversidad de reglas particulares de los medios de impugnación en las leyes de las entidades federativas.....	206
5.6.1.	Baja California	211
5.6.2.	Baja California Sur.....	211

5.6.3.	Campeche	214
5.6.4.	Chiapas	214
5.6.5.	Chihuahua	214
5.6.6.	Ciudad de México	215
5.6.7.	Coahuila	217
5.6.8.	Colima	219
5.6.9.	Durango.....	220
5.6.10.	Guanajuato.....	220
5.6.11.	Guerrero.....	221
5.6.12.	Hidalgo	222
5.6.13.	Jalisco	223
5.6.14.	México	225
5.6.15.	Michoacán	226
5.6.16.	Morelos.....	227
5.6.17.	Nayarit	228
5.6.18.	Nuevo León	229
5.6.19.	Oaxaca	230
5.6.20.	Puebla	231
5.6.21.	Querétaro	232
5.6.22.	Quintana Roo	234
5.6.23.	San Luis Potosí	236
5.6.24.	Sinaloa	236
5.6.25.	Sonora.....	236
5.6.26.	Tabasco.....	236
5.6.27.	Tamaulipas.....	238
5.6.28.	Tlaxcala	238
5.6.29.	Veracruz	238
5.6.30.	Yucatán	240
5.6.31.	Zacatecas.....	241
5.7.	Conclusiones sobre la observancia de los mínimos establecidos en la LGTAIP para los medios de impugnación.....	241

5.8. Conclusiones generales	243
FUENTES DE CONSULTA	247

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública está incluido entre las prerrogativas que comprende el derecho a la información. Si bien este último derecho se encuentra reconocido tanto en diversos instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, como a nivel constitucional, desde hace casi cuatro décadas, el auge en la emisión de normas que permiten la materialización del derecho de acceso a la información pública, se dio hasta principios de este siglo.

Dado que nuestro país está constituido como una república federal, existen algunas materias que pueden ser reguladas con libertad tanto por el órgano legislativo federal, como por los de las entidades federativas. Pero, también hay materias en las que se ha considerado necesario que el Congreso de la Unión establezca los mínimos a que deben sujetarse los órganos legislativos de las entidades federativas. En estos casos, el legislativo federal emite leyes generales que distribuyen las competencias y prevén ciertos aspectos que no pueden ser modificados en las leyes locales.

Aunque la diversidad en las normas que rigen a nivel federal y local en México no tiene por qué ser considerada, en principio, como un fenómeno causante de una distinción injustificada entre quienes ejercen su derecho en un nivel de gobierno u otro, en una entidad federativa u otra, lo cierto es que desde la entrada en vigor de las primeras leyes en materia de acceso a la información pública, varios especialistas se percataron de que había discrepancias en la regulación del derecho de acceso a la información pública, de tal calado que implicaban mayores dificultades o facilidades para su ejercicio, dependiendo de la voluntad del legislador de cada entidad federativa. Sin embargo, la libertad de los Estados de emitir normativa en la materia, también desembocó en diferencias que implicaban una mejora respecto de la normativa federal. Por ejemplo, la autonomía de los órganos garantes cristalizó en diversas leyes locales antes de

que se diera a nivel federal; los plazos de respuesta a las solicitudes de información y de resolución de los recursos de revisión eran o son más breves de los previstos en la normativa federal.

La academia, las organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, los propios organismos garantes del derecho de acceso a la información pública, llevaron a cabo acciones para evidenciar tanto las distinciones que se traducían en un detrimento, como las que podían ser consideradas como mejores prácticas en la materia.

Hubo casos en que los órganos legislativos fueron sensibles y adecuaron las leyes locales a ciertos estándares. Sin embargo, la libertad de los Estados para legislar en la materia permitía que no todas las leyes contuvieran las mejores prácticas y que hubiera intentos de retrocesos en el aspecto normativo, mediante reformas que limitaban el derecho de acceso a la información pública. Lo cual, se buscó solucionar mediante el establecimiento de ciertos mínimos a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución Federal), que debían observar las leyes en materia de acceso a la información pública.

Uno de los aspectos en que se podía observar la diferencia de las normas vigentes a lo largo del país, era la regulación de los medios de impugnación, donde había distintos plazos de interposición, hipótesis de procedencia, requisitos, órganos competentes y plazos para resolver.

Los derechos humanos, como lo es el derecho de acceso a la información pública, requieren de la existencia de medios por los cuales se pueda exigir, de manera eficaz, su observancia por parte del Estado, para los casos en que éste incurra en acciones u omisiones que impliquen una vulneración a tal prerrogativa.

Las leyes federales y locales en materia de acceso a la información pública establecían medios de defensa especiales para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Dichos medios de impugnación se denominaban recurso de revisión o recurso de inconformidad. Pero, como no existía un piso mínimo común, había regímenes de impugnación muy diversos, pues, en algunos Estados, incluso existían instancias antes de llegar al medio de defensa ante el organismo garante, o bien, en contra de las resoluciones de éste procedía el juicio ante tribunales de lo contencioso-administrativo.

Tales diferencias dificultaban el análisis de los medios de impugnación en la materia, a la luz de la doctrina administrativa. No obstante, con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP o Ley General), ha habido un avance sustancial en la homologación sobre el aspecto en comento, aunque, al establecer un marco jurídico mínimo, queda abierta la posibilidad de que existan diferencias en la normativa.

El establecimiento de un piso mínimo, facilita la tarea de análisis de los medios de impugnación a la luz de la doctrina, pues, el estudio puede partir del examen de la norma en contraste con los principios que rigen los recursos de naturaleza administrativa.

Una vez hecho lo anterior, es posible analizar las diferencias entre la LGTAIP y las demás leyes vigentes en la materia, en el país, y determinar si las diferencias afectan la garantía del derecho de acceso a la información pública.

La presente tesis busca, por un lado, comprobar si con la regulación de los medios de impugnación en la LGTAIP, se ha logrado la desaparición de las distinciones negativas para la garantía del derecho de acceso a la información pública; así como, si la libertad que se deja a los órganos legislativos de los Estados para legislar en la materia, puede generar mejores prácticas. Por otro lado, pretende determinar si tales medios de defensa cumplen con los requisitos

mínimos delineados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH o Corte Interamericana) en materia de acceso a la justicia.

Para estar en posibilidad de validar lo anterior, es preciso contar con un marco de referencia sobre el derecho de acceso a la información pública y su evolución en el ámbito nacional, que refleje la tendencia a la unificación del régimen de la materia.

Luego, abordar el tema del control de la actividad administrativa del Estado, haciendo referencia tanto a los medios de defensa que se resuelven al interior de la propia administración, como a los que son sustanciados y resueltos por las autoridades judiciales, o bien, por órganos que no son parte de la administración pública activa.

Una vez que se tengan dichos fundamentos, es conveniente analizar la figura de los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública, que constituyen instancias autónomas y especializadas en el tema, encargadas de tramitar y resolver los medios de impugnación.

Para contar con la última parte de las herramientas necesarias para analizar los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, se considera pertinente referirnos a las garantías de los derechos humanos (entre las cuales existen algunas de naturaleza administrativa para ciertos derechos); así como, analizar algunos de los criterios de la CoIDH en materia de acceso a la justicia.

Para luego, abordar ciertos aspectos teóricos de la impugnación en general y de los medios de impugnación en materia administrativa, en virtud de que entre las garantías administrativas de los derechos humanos pueden incluirse algunos medios de defensa.

Finalmente, se expondrá la regulación de los medios de impugnación previstos en la LGTAIP, para estar en condiciones de analizarlos a la luz de los principios de la doctrina en materia de recursos administrativos y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y, así, determinar si constituyen medios efectivos de acceso a la justicia y si la heterogeneidad que subsiste no afecta la garantía del derecho de acceso a la información pública.

CAPÍTULO 1

MARCO DE REFERENCIA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO

CAPÍTULO 1

MARCO DE REFERENCIA SOBRE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU EVOLUCIÓN EN MÉXICO

Para vislumbrar la función y los fines de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, así como, para ubicarlos de manera adecuada en el ámbito jurídico, es preciso contar, de inicio, con un marco de referencia sobre el derecho de acceso a la información pública que permita establecer su alcance y analizar el proceso de evolución del derecho de acceso a la información pública en México, que, en los últimos tres lustros ha tenido un avance sustancial.

Los medios ordinarios de defensa del derecho de acceso a la información pública por excelencia, han sido los recursos creados por las propias leyes secundarias en la materia. Por ello, no son ajenos al fenómeno referido en la Introducción, consistente en la heterogeneidad inicial y diversas etapas que han llevado a que las normas que los regulan la hayan ido disminuyendo, para evitar diferencias perjudiciales.

En consecuencia, en este capítulo, se abordarán algunos temas que se consideran necesarios para contar con un marco de referencia general sobre el derecho de acceso a la información pública, las razones para su establecimiento, su regulación y desarrollo en nuestro país.

1.1. Derecho de la información

Escobar de la Serna¹ considera que el Derecho de la Información es la *“rama del Derecho que comprende el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actividad informativa y de la tutela efectiva del derecho a las libertades de*

¹ Escobar de la Serna, Luis, *Derecho de la Información*, 3ª ed., España, Dykinson, 2004, pp. 85 y 86.

expresión y de información en la forma en que se reconocen y quedan constitucionalmente establecidas.”

De esta definición, el propio autor deduce que:

1. El Derecho de la Información es una parte autónoma de la Ciencia del Derecho, por lo que, participa de los principios de la teoría general del Derecho;
2. Comprende un conjunto de normas reguladoras de la actividad informativa;
3. Dichas normas comprenden una doble faceta que obedece a la dimensión dual del derecho que protegen: el individual, que abarca a todos los sujetos activos y pasivos de la información, lo que le otorga un carácter general y universal; y la social o colectiva como función capaz de contribuir a la libre formación de una opinión pública plural, que es la base de todo el sistema democrático y, en consecuencia, del Estado de Derecho, y
4. Teniendo como finalidad esencial la regulación jurídica de la actividad y las relaciones informativas, ha de basarse en la tutela efectiva de los derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución², en la forma y con los

² El artículo 20 de la constitución española establece:

Artículo 20

1. *Se reconocen y protegen los derechos:*

a) **A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones** mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) *A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.*

c) *A la libertad de cátedra.*

d) **A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.** La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. *El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.*

3. *La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.*

límites en ella establecidos, y en los términos en que tales derechos fundamentales son interpretados y asegurados en su aplicación por la doctrina del Tribunal Constitucional.

En tanto que Desantes Guanter afirma que el Derecho de la Información es la *“ciencia jurídica que estudia el ordenamiento informativo y, a partir de su valoración, juzga si es aceptable o no y facilita principios para su correcta regulación.”*³

De esta definición, resalta el que se hace referencia a una ciencia, no a una rama del Derecho, lo cual explica el que se señale como su objeto el estudiar el ordenamiento informativo y valorar si es aceptable o no, así como, el suministrar los principios necesarios para que la normatividad resulte adecuada.

Por su parte, Villanueva define el Derecho de la Información como *“la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y sus derechos accesorios a través de cualquier medio”*.⁴

Entre esta definición y la primera citada, se observa como coincidencia que las normas que integran el Derecho de la Información tienen como objetivo regular las libertades de expresión y de información. Con la segunda, que se hace referencia al estudio de las normas que regulan la realidad informativa.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

El documento puede consultarse en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

³ Desantes-Guanter, José María, *Derecho a la información, Materiales para un sistema de la comunicación*, España, Fundación COSO [libros], 2004, p. 69.

⁴ Villanueva, Ernesto. *Libertad informativa, Los artículos 26 y 29 de la Constitución del Paraguay. Una perspectiva comparada*, Paraguay, Instituto Prensa y Libertad – Intercontinental Editora, 2004, p. 16.

1.2. Derecho a la información

Desantes Guanter⁵ afirma que todos los hombres son titulares de unos derechos innatos por nadie concedidos que, partiendo de un derecho evidente, como lo es el derecho a la vida, van deduciéndose unos de otros a medida que el hombre los necesita para su plena realización, de ahí que su enumeración no sea exhaustiva, sino abierta.

Entre ellos hay uno que conecta la dimensión personal y la dimensión social del hombre: el derecho a la comunicación, en su forma concreta de derecho a la información, impuesta por la necesidad de poner en forma los mensajes según el medio en el que van a ser difundidos.

El mismo autor⁶ sostiene que, con la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se positivizó el derecho a la información, el cual quedó previsto específicamente en su artículo 19, que establece:

“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.”

Una definición del derecho a la información es aportada por Carpizo y Villanueva, quienes sostienen que, de acuerdo con el artículo referido, “*el derecho a la información (en su sentido amplio)... es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.*”⁷

⁵ Desantes-Guanter, José María, *Op. cit.*, nota 3, p. 98.

⁶ *Ibidem*, p. 61.

⁷ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. XVI y XVII.

Establecido lo anterior, es conveniente abordar las facultades que integran el derecho a la información, así como, el sujeto y el objeto de ese derecho.

1.2.1. Facultades que integran el derecho a la información

Villanueva⁸ señala que, de la definición transcrita, se desprende que el derecho referido comprende:

1. El derecho a atraerse información;
2. El derecho a informar, y
3. El derecho a ser informado.

El primero, a su vez, comprende las facultades de: i. Acceder a los archivos, registros y documentos públicos; y, ii. Decidir el medio que se lee, se escucha o se ve.

El segundo abarca: i. La libertad de expresión y la libertad de imprenta; y, ii. La prerrogativa de constituir sociedades y empresas informativas.

El tercero comprende las facultades de recibir información: i. Objetiva y oportuna; ii. Completa; y, iii. De forma universal.

Desantes Guanter⁹ coincide en que las facultades que integran el derecho a la información son tres, aunque les da nombres distintos:

1. La facultad de investigar;
2. La facultad de recibir, y

⁸ *Ibidem*, pág. XVII.

⁹ Desantes-Guanter, José María, *Op. cit.*, nota 3, p. 103.

3. La facultad de difundir la información.

En relación con la primera, Escobar de la Serna¹⁰, quien utiliza las mismas denominaciones, considera que, en un sentido amplio, debe entenderse como la facultad atribuida a los profesionales de la información, a los medios informativos en general y al público, de acceder directamente a las fuentes de las informaciones y de las opiniones y de obtener éstas sin límite general alguno.

Solo la necesidad de proteger intereses legítimos de aquellos sobre los que se obtiene la información, sea de los particulares (como la intimidad) o del Estado (como la defensa de los intereses nacionales), puede dar lugar a excepciones a la libertad de acceso a la información.

Sobre la segunda, el mismo autor afirma que se refiere a la obtención, recepción y difusión de noticias. Este *derecho a la noticia* exige varias condiciones en este objeto del derecho, la primera de las cuales es la verdad. Así, debe hacerse sobre hechos con trascendencia pública y ser conforme con la realidad completa asequible por igual a todos y rápida.¹¹

Por lo que se refiere a las *opiniones*, precisa que éstas comprenden las ideologías, juicios u opiniones propiamente dichas o conclusiones que se obtienen de aplicar las ideas a los hechos. Las cuales son necesarias para la democratización y participación.

En consecuencia, se puede decir que la libertad de recepción abarca el derecho a recibir libremente toda la gama de informaciones y de opiniones que puedan darse.¹²

¹⁰ Escobar de la Serna, Luis, *Op. cit.*, nota 1, pp. 80 y 81.

¹¹ *Ibidem*, p. 79.

¹² *Ibidem*, p. 80.

Finalmente, sobre la tercera facultad, Escobar de la Serna afirma que consiste en el derecho a la libre difusión de opiniones e informaciones, para cuya realización es preciso eliminar los obstáculos que se le opongan. Así como, que la libertad de expresión de los individuos y la libertad de los medios de información se ve favorecida si las medidas represivas son dictadas por el poder legislativo y aplicadas por los jueces.¹³

1.2.2. Sujeto y objeto del derecho a la información

Escobar de la Serna¹⁴ afirma que el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos al decir *todo individuo*, señala al ciudadano como *sujeto* universal del derecho a la información, que lo ejerce *sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión*, por lo que no cabe discriminación alguna para el uso y disfrute de ese derecho.

Por lo que se refiere al *objeto*, al referirse a *opiniones e informaciones*, el artículo en comento incluye todo tipo de mensajes y, por tanto, cuanto es susceptible de ser comunicado.

1.3. Derecho de acceso a la información

Dentro del derecho a atraerse información, en la terminología de Villanueva, o en la facultad de investigar, en la utilizada por Desantes Guanter, está comprendido el derecho de acceso a la información.

Villanueva sostiene que por "*derecho de acceso a la información pública debe entenderse en principio la prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas mínimas establecidas en la ley.*"¹⁵

¹³ *Ibidem*, p. 82.

¹⁴ Escobar de la Serna, Luis, *Op. cit.*, nota 1, p. 79.

¹⁵ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, Conceptos básicos*, Ecuador, Editorial Quipus, 2003, p. 202.

De la definición citada se desprende que:

1. El derecho en comento implica la posibilidad de acceder a la información pública que poseen los sujetos obligados;
2. La prerrogativa mencionada no es absoluta, sino que se encuentra sujeta a excepciones legítimas (a éstas hace referencia Escobar de la Serna, cuando aborda el tema del alcance de la facultad de investigar¹⁶), y
3. Las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben estar establecidas en la ley.

Establecido lo cual, es conveniente señalar que Basterra sostiene que el derecho de acceso a la información pública tiene una doble función: individual y colectiva. Se ejerce como derecho individual cuando una persona solicita información o datos sobre sí misma, de una base de datos o registros de cualquier dependencia estatal; y, para hacerlo efectivo, se recurre a la garantía de hábeas data¹⁷ En los demás casos, se ejerce como derecho colectivo, pues, el bien requerido es colectivo: *la información estatal*.¹⁸ De esas dos funciones, la que nos interesa primordialmente, para efectos de la presente tesis, es la segunda.

Azurmendi¹⁹ afirma que es evidente que el principio de publicidad debe informar la actividad parlamentaria (pues cumple la función de integrar a la sociedad civil en el Estado) y la judicial (ya que la transparencia significa garantizar el control de la generalidad de la Ley y de su justa aplicación), pero no

¹⁶ Véase, nota 10.

¹⁷ Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Argentina, LexisNexis, 2006, p. 22.

¹⁸ *Ibidem*, p. 24.

¹⁹ Azurmendi, Ana, "El derecho de acceso a los documentos de la administración pública", en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, México, Universidad Iberoamericana y Universidad de Occidente, 2002, pp. 45 a 47.

que la actividad gubernamental tenga que estar también presidida por dicho principio.

Por ello, hasta hace apenas unos cuarenta años, la práctica generalizada en los Estados democráticos había sido la de combinar la publicidad de las actuaciones parlamentarias y de los procesos judiciales con el secreto del funcionamiento de la administración pública, sin que desde el derecho administrativo y político se hubiera ofrecido una fundamentación para la publicidad de la actividad administrativa.

No obstante, actualmente, se considera²⁰ que entre las características esenciales de un Estado democrático están: la publicidad de sus actos y la transparencia de la administración estatal sobre la gestión de los asuntos públicos. Las cuales implican que los funcionarios del Estado rindan cuentas sobre las decisiones que adoptan y que las personas puedan solicitar y acceder a la información que obra en poder de las entidades estatales.

La transparencia en la actuación de la administración pública contribuye a combatir la corrupción, promueve la inversión privada al disminuir los costos de transacción en el mercado, produce mayor confianza de la ciudadanía en las autoridades públicas, y fomenta la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, el acceso a la información permite la participación ciudadana, pues, para que un ciudadano participe, tiene que estar y ser informado por su gobierno, aunque no sólo de aquello que el gobernante quiera que se entere mediante propaganda o informes anuales, sino permitiendo el acceso a la información que genera (de la cual solo es depositario, pues, la dueña es la

²⁰ Defensoría del Pueblo, *El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto*, 3ª ed., Perú, Defensoría del Pueblo, 2002, pp. 15 y 16.

sociedad).²¹ En el mismo sentido, Escobar de la Serna²² afirma que el derecho a la información es un derecho social indispensable para que el ciudadano participe de forma activa en las tareas públicas, ya que, información significa participación.

Al respecto, coincide Hurley, pues señala que el derecho en comento es una herramienta importante para la supervisión del gobierno (elemento vital de la construcción de la democracia) y la participación en un sistema político democrático. En una sociedad que se basa cada vez más en la información, es esencial el acceso a la información poseída por el Estado. Por lo que muchos han adoptado leyes para proteger el derecho de acceso a la información, aunque no pocas veces se han promulgado leyes etiquetadas como *de acceso a la información*, que en realidad son herramientas de censura.²³

Finalmente, es preciso señalar que, en opinión de Basterra²⁴, el derecho de acceso a la información pública es un instrumento para ejercer otros derechos, como el derecho a la salud, a la educación, al medioambiente, a la libertad de expresión y al debido proceso. Por lo que, se concluye que el derecho de acceso a la información es un derecho humano que sirve para ejercer otros.

El tema del derecho de acceso a la información pública como derecho humano, volveremos a abordarlo en el Capítulo 4 de esta tesis. En los apartados siguientes, se expondrá la evolución del derecho de acceso a la información pública en México, desde la reforma constitucional de 6 de diciembre de 1977, hasta la publicación de la LGTAIP, el 4 de mayo de 2015.

²¹ Trinidad Zaldivar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 10.

²² Escobar de la Serna, Luis, *Op. cit.*, nota 1, p. 78.

²³ Hurley, Deborah, *Estrella polar. Los derechos humanos en la sociedad de la información*, traducción de Ana Lucía Córdova Cazar y Francisco López-Bermúdez, Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2003, Serie Libros de bolsillo, Volumen 19, pp. 69 y 70.

²⁴ Basterra, Marcela I., *Op. cit.*, nota 17, p. 25.

1.4. El derecho a la información en México antes del establecimiento de normas secundarias sobre la materia

En este apartado se expondrán algunos antecedentes relacionados con el establecimiento del derecho a la información a nivel constitucional y algunos criterios del Poder Judicial de la Federación en relación con la naturaleza y el alcance de éste.

1.4.1. Reforma política y aspectos normativos

Carpizo²⁵ señala que el 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial un decreto cuyas modificaciones a diecisiete artículos constitucionales fueron denominadas “Reforma política”.

Con ésta, se buscó fortalecer el proceso de democratización de nuestro país, la participación de las fuerzas políticas y el poder legislativo, a fin de evitar que el sistema político mexicano fuera desbordado por no darle cauce a los problemas del país, dentro de los cuales estaban:

1. La conformación de fuerzas sociales y políticas externas al sistema (partidos políticos no registrados, sindicatos no controlados por el gobierno);
2. La crisis económica;
3. El que las crisis económicas habían sido soportadas por las clases obrera, campesina y media baja;
4. El anquilosamiento del papel de los partidos políticos de oposición en el congreso;

²⁵ Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Anuario Jurídico VI*, 1979, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 39 a 41, 48 y 49, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2107/5.pdf>

5. Las invasiones de tierras en el campo; y
6. La pérdida de confianza en el sistema.

Con motivo del decreto referido, se adicionó al artículo 6º de nuestra Constitución Federal, la oración siguiente: *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Un punto que cabe resaltar es que en las audiencias de la Secretaría de Gobernación, se habló sobre la diferencia entre la libertad de expresión como garantía individual y el derecho a la información como garantía social de los receptores de la información. En el dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados, se insistió en que el derecho a la información era una garantía social que repercute en la formación de la opinión pública y se señaló que es relevante para el juego democrático y electoral, pues, solo puede decidir de manera consciente, quien está informado. En el dictamen de las comisiones del Senado también se señaló que existe una conexión entre el derecho a la información como garantía social y la democracia.

En relación con dicha adición, López Ayllón²⁶ comenta que de la exposición de motivos de la reforma, se advierte que su finalidad inmediata era facilitar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación, bajo la garantía del Estado, pues, se señaló que con ella se buscaba que los partidos políticos pudieran difundir con amplitud sus principios, tesis, programas y opiniones sobre los problemas de la sociedad.

El mismo autor menciona que, en tanto que la adición en comento se realizó en el marco de la reforma política, surge la interrogante de si solamente se

²⁶ López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, pp. 77 y 78, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/551/6.pdf>.

buscó facilitar el acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos, o bien, se intentó establecer un nuevo derecho a favor de todos los individuos. Al respecto, concluye que todo parece indicar que se pretendió lo primero, aunque para ello bastaba con que se reformara el artículo 41 constitucional, no el 6º; y, que la adición dio lugar a pensar que se estaba estableciendo una garantía nueva.

Trinidad²⁷ sostiene que el hecho de que la adición formara parte de un paquete en materia democrático-electoral, hizo que durante 25 años estuviera encasillada en un lugar que no era el correcto o que no se entendiera su profundidad y alcances. Dada su poca claridad, la misma trajo consigo una serie de foros, consultas, mesas redondas y debates, etcétera, en los que se trató de dilucidar la naturaleza de este derecho. No obstante, gran parte del debate se centró en la regulación de los medios de comunicación, y se desatendió la vertiente consistente en el acceso a la información gubernamental.

A pesar de la referida adición al artículo 6º constitucional, no se emitió reglamentación sobre esta última vertiente y, por ello, hasta más de dos décadas después se hacían señalamientos como el siguiente:

“... la fuente primordial de la información de interés público, el Estado, no ha sido normada con arreglo a los valores del derecho a la información. Este derecho sólo ha sido enunciado en el texto constitucional a través de esta expresión: <<el derecho a la información será garantizado por el Estado>>, sin que se haya construido el andamiaje jurídico para hacerlo cumplir.

En México, el Estado sigue siendo críptico: muchas de sus áreas actúan a la sombra, lo mismo en el ámbito económico que en el ámbito de la seguridad o el de la salud. Puede ser cualquiera: el problema es que se tiene la costumbre de ocultar, o al menos, no se está organizando para informar.”²⁸

²⁷ Trinidad Zaldívar, Ángel, *Op. cit.*, nota 21, pp. 31 y 32.

²⁸ Collado Martínez, Mauricio, “Derecho a la información y democracia”, en Villanueva, Ernesto (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2000, p. 108.

1.4.2. Criterios del Poder Judicial de la Federación

La interpretación de la parte final del artículo 6º constitucional, adicionada en el año 1977, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha experimentado cambios con el paso del tiempo. En un principio, determinó que se trataba de una garantía electoral a favor de los partidos políticos. No obstante, luego amplió su criterio hasta equiparar el derecho a la información con una garantía individual.²⁹

Villanueva precisa que el Alto Tribunal recorrió un largo camino para dilucidar con cierta precisión el sentido del vocablo derecho a la información.³⁰ En un primero momento, lo restringió a un rubro estrictamente electoral, pero se advierte la tendencia a identificarlo con el derecho a la información en sentido estricto.³¹

De la tesis aislada intitulada **“INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL”**³², se observa que, a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

²⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de libertad*, 2ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, Colección Garantías individuales, p. 101.

³⁰ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, *Op. cit.*, nota 7, p. XVIII.

³¹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, *Conceptos básicos*, *Op. cit.*, nota 15, p. 156.

³² Tesis: 2a. I/92, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, X, Agosto de 1992, p. 44, que a letra señala:

“INFORMACION. DERECHO A LA, ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL. La adición al artículo 6o. constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información

1. El derecho a la información se identifica con el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos;
2. El artículo en comento **no establece un derecho fundamental a favor de los gobernados**, y
3. Existe la posibilidad de que los gobernados **reciban ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, si se expide una ley secundaria** que establezca tal posibilidad.³³

En relación con la tesis aislada en comento, Díaz³⁴ sostiene que, en su momento, fue preocupante, pues iba en contra de toda interpretación doctrinal, ya que:

“Primero. Los partidos políticos no son sujetos de garantías sociales.

Segundo. La ubicación del derecho a la información en nuestra Carta Magna, la encontramos en el título primero “De las garantías individuales”. Y si eso no fuera suficiente, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos lo tratan como cualquier derecho inherente al ser humano.

Tercero. La tesis sostiene que este derecho sólo se podrá ejercitar cuando se expida la legislación secundaria; esto es absurdo pues, la doctrina y jurisprudencia reconocen el ejercicio directo de las garantías individuales –sin que ese ejercicio quede sujeto a la expedición de una ley reglamentaria por parte del Congreso-

en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.”

³³ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, Conceptos básicos*, Op. cit., nota 15, p. 157.

³⁴ Díaz, Vanessa, “Del derecho a la información al derecho de acceso a la información”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Derecho de Acceso a la Información Pública: valoraciones iniciales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 65 y 66.

Cuarto. La tesis contiene una contradicción al señalar que [...] existe un derecho constitucional, pero que es inexistente por la ausencia de legislación reglamentaria. También reconoce una obligación del Estado que no es correlativa a un derecho.

Con posterioridad, el Alto Tribunal comenzó un proceso de cambio de criterio³⁵, pues, con motivo de una opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República, en el año 1996, para dilucidar el alcance y sentido del derecho a la información, emitió la tesis aislada intitulada **“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”**³⁶.

De dicha tesis, se desprende que, a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

³⁵ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, Conceptos básicos*, Op. cit., nota 15, pp. 157 y 158.

³⁶ Tesis: P. LXXXIX/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, III, junio de 1996, p. 513, cuyo texto se cita enseguida:

“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL. El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que **“el derecho a la información será garantizado por el Estado”**. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa **garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad**. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si **las autoridades públicas**, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, **al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurrir en violación grave a las garantías individuales** en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la **propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación**, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.”

1. La garantía del derecho a la información está vinculada con el respeto de la **verdad**;
2. El derecho a la información es básico para el mejoramiento de la conciencia ciudadana, la cual contribuirá al progreso de nuestra sociedad, y
3. **Si las autoridades** asumen ante la sociedad actitudes que tienden a **entregar información manipulada, incompleta o condicionada a intereses de grupos o personas, que le impida conocer la verdad, incurren en violación grave a las garantías individuales**, pues incorporan a nuestra vida política la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación.

Luego, el Alto Tribunal emitió la tesis aislada intitulada **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”**³⁷.

³⁷ Tesis: P. XLV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XI, Abril de 2000, p. 72, que a la letra señala:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Inicialmente, la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 2a. Sala, Tomo X, agosto 1992, p. 44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXIX/96 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como

En esta tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo referencia a los criterios establecidos en las dos tesis aisladas ya comentadas y, en opinión de Villanueva³⁸, ratificó su interpretación de derecho a la información en sentido estricto y estableció, contra lo que dijera tiempo atrás, que el último párrafo, del artículo 6º de la CPEUM constituye una garantía individual, con las limitaciones establecidas en la propia ley.

1.5. La emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de las entidades federativas

Como se señaló en la parte final del apartado **1.4.1**, aunque se adicionó el artículo 6º constitucional, a fin de incluir el derecho a la información, no se emitió legislación secundaria alguna sobre la vertiente relativa al derecho de acceso a la información pública.

Lo cual daba lugar a pronunciamientos en el sentido de que el derecho de acceso a la información era una oportunidad que, aunque estaba prevista constitucionalmente, no estaba garantizada, ya que se carecía de una ley reglamentaria que determinara los alcances y las limitaciones de ese derecho, lo cual repercutía en su falta de eficacia.³⁹

garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.

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

Amparo en revisión 2099/99. Evangelina Vázquez Curiel. 7 de marzo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

³⁸ Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, Conceptos básicos*, *Op. cit.*, nota 15, pp. 158 y 159.

³⁹ Miranda López, Iztel, "Derecho de acceso a la información: Retos y oportunidades para México", en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, *Op. cit.*, nota 19, p. 143.

Además, se hacía hincapié en que, dentro de los estándares mínimos de los estados democráticos, está el derecho de acceso a la información pública. A pesar de lo cual, el mismo estaba ausente en nuestro país. Por lo que se urgía a legislar en la materia, a fin de erigirnos en un Estado Constitucional de Derecho, y de que los ciudadanos pudieran solicitar información a las autoridades.⁴⁰

Inclusive, se señalaba que, para considerar que los procesos de cambio de régimen se han dado efectivamente, es necesaria la existencia de condiciones legales e institucionales para que los ciudadanos dispongan de diversas fuentes de información, que les permitan tomar decisiones más racionales, esto es, que se cuente con garantías para ejercer el derecho a la información en sus múltiples acepciones. Para lo cual, se requería la emisión de una ley que permitiera restaurar el principio fundamental de la república, consistente en *hacer público al poder público*: una Ley Federal de Acceso a la Información Pública.⁴¹

Tuvieron que pasar 25 años para lograr los consensos necesarios para que nuestro país pudiera contar con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual entró en vigor el 11 de junio de 2002.⁴²

En relación con el proceso que dio origen a la ley referida, Trinidad⁴³ señala que el Presidente electo, Vicente Fox, no quería que le arrebataran la transparencia, a la que consideraba su bandera política. Por lo que, en marzo de 2001, se formó un grupo de trabajo intersecretarial en el que participaron las secretarías de Gobernación, Contraloría, Comunicaciones y Transportes, la

⁴⁰ Nava Gomar, Salvador O., "El derecho de acceso a la información en el Estado Constitucional. Apuntes para el caso mexicano", en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, *Op. cit.*, nota 19, pp. 152, 153 y 158.

⁴¹ Escobedo, Juan Francisco, "Democratización y restauración de la república", en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, *Op. cit.*, nota 19, pp. 110 a 112.

⁴² Díaz, Vanessa, "Del derecho a la información al derecho de acceso a la información", en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Derecho de Acceso a la Información Pública: valoraciones iniciales*, *Op. cit.*, nota 34, p. 67.

⁴³ Trinidad Zaldívar, Ángel, *Op. cit.*, nota 21, pp. 41 y 42.

Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Presidente de la República; y, de forma paralela, la Secretaría de la Contraloría preparó un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información.

Un suceso importante para la emisión de la ley en comento, fue que en mayo de 2001, surgió un grupo de académicos, periodistas y políticos, al que con posterioridad se conoció como Grupo Oaxaca⁴⁴, que a través de un manifiesto denominado *Declaración de Oaxaca* (publicada el 25 de mayo de 2001 en *El Universal*) expresó como objetivos fundamentales el impulsar los seis puntos siguientes:

1. Establecer en la Constitución el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos;
2. Legislar para que los órganos del Estado y las empresas privadas que reciben recursos públicos fueran sujetos obligados a proporcionar información a los ciudadanos;
3. Establecer sanciones para los servidores públicos que incumplieran su deber de proporcionar información;
4. Prever un capítulo de excepciones mínimas;
5. Crear un órgano independiente que resolviera las controversias entre los particulares y la autoridad, y

⁴⁴ “Se trató de un fenómeno inédito de movilización de opinión pública que tuvo su punto de inflexión en la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” el 23 y 24 de mayo de 2001 en el estado de Oaxaca.”

Gómez Gallardo, Perla, *El derecho a saber en las entidades federativas*, en Fox, Jonathan, Haight Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania (coords.), *Derecho a saber, Balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR, 2007, p. 325.

6. Reformar y derogar las disposiciones que se opusieran al derecho a la información.

Dicho Grupo presentó una propuesta al Congreso de la Unión el 11 de octubre de 2001, que era un esfuerzo de sectores académicos, periodistas, organizaciones sociales, especialistas y directivos de importantes medios de comunicación.⁴⁵

Doyle⁴⁶ afirma que en un inicio, la administración de Fox se comprometió a presentar una iniciativa de ley a finales de agosto de 2001, pero que las divisiones internas en el gobierno la atrasaron hasta el último momento y que el Presidente presentó su iniciativa poco después de la medianoche del 1 de diciembre de 2001. Pero, dado que el Congreso terminó su período de sesiones el 6 de diciembre, no hubo tiempo para debatirla, sino hasta el nuevo período de sesiones, que inició el 15 de marzo de 2002.

La autora referida sostiene que la iniciativa del gobierno no estuvo nada mal, pues se observaba un cambio significativo desde que se filtró el primer borrador de la ley del gobierno a la prensa, un año antes. Lo cual evidenciaba que la presión del Grupo Oaxaca y las discusiones con grupos internacionales provocaron un cambio en la conceptualización y redacción de la iniciativa de ley.

Además, señala que hubo una tercera propuesta, misma que fue presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Partido de la Revolución Democrática.

⁴⁵ Figueroa Hernández, David Alonso, "México ante el primer reto del siglo XXI en materia de comunicación: El acceso a la información", en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, *Op. cit.*, nota 19, p. 117.

⁴⁶ Doyle, Kate, "Acceso a la información en México", en Blanton, Thomas S., Villanueva, Ernesto y Doyle, Kate (coords.), *Derecho de acceso a la información pública en América*, México, Universidad de Occidente, 2003, pp. 34 a 35 y 42.

Trinidad⁴⁷ sostiene que una vez que se contaba con las tres iniciativas, tuvo que iniciarse un esfuerzo de conciliación de intereses, para incorporar lo positivo de cada propuesta y hacer un documento único.

Finalmente, la iniciativa de ley fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados, en forma unánime, el 24 de abril de 2002. De ahí, pasó al Senado, en donde se aprobó en la última sesión, el 30 de abril de 2002, también en forma unánime.

A continuación, corresponde abordar el tema de la emisión de las leyes de transparencia y acceso a la información pública en las entidades federativas de nuestro país.

Capitanachi⁴⁸ señala que la reglamentación federal representa un gran avance, pero que el ciudadano tiene contacto más próximo con sus autoridades estatales y municipales, por lo que es importante contar con reglamentación estatal en materia de acceso a la información pública. La cual repercute de manera favorable sobre la actividad estatal, pues se logra atraer inversiones con motivo de la transparencia en el manejo de licitaciones, la carencia de subjetividad en los trámites, el abatimiento de los índices de corrupción y la agilización de los trámites administrativos.

Agrega que, dado que la competencia para la emisión de ese tipo de normatividad es concurrente, de manera paralela a la discusión nacional sobre el derecho de acceso a la información se expidieron en los estados leyes que son incluso anteriores a la aprobación de la ley federal, como fue el caso del Estado de Jalisco y del Estado de Sinaloa.

⁴⁷ Trinidad Zaldívar, Ángel, *Op. cit.*, nota 21, pp. 44 y 49.

⁴⁸ Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007, pp. 266 y 267.

En el siguiente cuadro, se señalan las fechas en que se fueron publicando las leyes de la materia, de las entidades federativas:

	Ley	Fecha de publicación
1	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.	22/01/2002
2	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa.	26/04/2002
3	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes.	26/08/2002
4	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.	28/08/2002
5	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro.	27/09/2002
6	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.	21/02/2003
7	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.	27/02/2003
8	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.	01/03/2003
9	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.	20/03/2003
10	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	08/05/2003
11	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato.	29/07/2003
12	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.	27/08/2003
13	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza.	04/11/2003
14	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.	30/04/2004
15	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.	31/05/2004
16	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.	31/05/2004
17	Ley Número 838 de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	08/06/2004
18	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.	16/06/2004
19	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.	14/07/2004
20	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala.	13/08/2004
21	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.	16/08/2004
22	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas.	25/11/2004
23	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	25/02/2005
24	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	20/03/2005

25	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.	21/07/2005
26	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.	12/08/2005
27	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.	14/10/2005
28	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua.	15/10/2005
29	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la información pública para el Estado de Chiapas.	12/08/2006
30	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca.	16/09/2006
31	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo.	29/12/2006
32	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.	10/02/2007

Dado que las entidades federativas emitieron sus propias leyes en la materia, se observaba la existencia de heterogeneidad en la regulación del derecho de acceso a la información pública.

Al respecto, Navas y Villanueva⁴⁹ señalaban, en el año 2004, que en algunos casos se habían confeccionado normas con una buena técnica legislativa, pero sin una implementación correcta; en tanto que, en otros casos, se habían publicado leyes con deficiencias de técnica legislativa, pero que tenían una implementación aceptable (salvo en el Estado de Jalisco y en el Estado de Aguascalientes, en los que había leyes con mala técnica legislativa y sin implementación).

Agregaban que la mejor ley es aquella que funciona de la mejor manera para las personas y que para elaborarla hay que retomar, por un lado, los principios o estándares democráticos emergentes internacionales y, por el otro, las circunstancias jurídicas, políticas y económicas que prevalecen en cada lugar.

⁴⁹ Navas Alvear, Marco y Villanueva, Ernesto, *Hacia una América Latina transparente, Las experiencias de Ecuador y México*, Ecuador, Proyecto Anti-Corrupción ¡Sí Se Puede!, Universidad Nacional Autónoma de México, Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Coalición Acceso, 2004, Colección Acceso, Volumen 2, pp. 15 y 16.

En el mismo sentido, Trinidad⁵⁰ señalaba, en el año 2006, que el hecho de que cada entidad federativa pudiera emitir su propia ley en la materia, tuvo como consecuencia que cada una ellas le imprimiera sus particularidades y que la existencia de disparidad entre las leyes locales de transparencia dio lugar a la discusión de si debería de existir una sola ley de transparencia en todo el país o si debían seguir el sistema de competencia concurrente, que daba lugar a una ley federal y 32 leyes locales.

En el año 2007, Gómez⁵¹ insistía en que debido a que no se logró una legislación federal que regulara todos los gobiernos locales y el federal (incluyendo organismos autónomos), lo que se debía pedir era que las legislaciones contemplaran como referentes mínimos para garantizar el derecho de acceso a la información 17 indicadores, a los que se hará referencia en el apartado siguiente.

1.6. Principios generales para las leyes en materia de acceso a la información pública

Existen diversos trabajos cuya finalidad es establecer los principios que deben observar las leyes en materia de acceso a la información. En este apartado solamente se hará referencia a cuatro de ellos.

Desde el año 1999, Artículo 19⁵² ha sostenido que los principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información son:

Principios	
1	Máxima divulgación.
2	Obligación de publicar información importante.
3	Promoción de la transparencia en la administración pública.
4	Régimen restringido de excepciones (se definirán con claridad y precisión y

⁵⁰ Trinidad Zaldívar, Ángel, *Op. cit.*, nota 21, pp. 110 y 114.

⁵¹ Gómez Gallardo, Perla, *El derecho a saber en las entidades federativas*, en Fox, Jonathan, Haight Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania (coords.), *Derecho a saber, Balance y perspectivas cívicas*, *Op. cit.*, nota 44, pp. 326 y 329.

⁵² Tales principios se mencionan en el documento que puede consultarse en: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

	estarán sujetas a criterios estrictos de "daños" e "interés público").
5	Procedimiento para facilitar el acceso.
6	Coste (la presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio).
7	Reuniones abiertas de los órganos públicos.
8	Precedencia de la divulgación.
9	Protección de quienes revelan actuaciones indebidas.

Ahora bien, en el ámbito nacional, Villanueva, Gómez y Pacheco⁵³, analizaron el contenido de las leyes en materia de acceso a la información pública, a la luz de ciertos indicadores que permitían determinar si una ley consagraba en su articulado los principios o estándares democráticos internacionales. Lo cual resultaba necesario, ya que, no toda ley que se denomine de acceso a la información pública asegura el derecho a saber, pues, su contenido puede generar incentivos o disuasivos.

Además, con dicho estudio se buscaba aportar elementos para establecer los criterios mínimos que debían observarse en el diseño y aprobación de la normativa en la materia.

Los indicadores que los autores referidos utilizaron para el análisis son los que se precisan en la tabla siguiente:

Indicadores legales	
1	Sujetos obligados (en principio todo sujeto que ejerza gasto público).
2	Definiciones (claras y precisas).
3	Interpretación (tener como referentes de interpretación los tratados y convenios internacionales; facultad del órgano garante de interpretar la ley; y, favorecer el principio de publicidad).
4	Información de oficio.
5	Límites al derecho de acceso a la información.
6	Versiones públicas (en las que se protejan los datos sensibles y personales).
7	Máxima publicidad (todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión).
8	Prueba de daño (al momento de clasificar, se debe expresar que la información encuadra en alguno de los supuestos de excepción previstos en la ley, que la

⁵³ Villanueva, Ernesto, Gómez Gallardo, Perla y Pacheco Luna, Carolina, *Derecho de acceso a la información pública en México, Indicadores legales*, 2ª ed., México, Libertad de Información-México, A.C., 2005, pp. IV, V, 4, 9 a 11 y 14 a 31.

	liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley y que el daño que puede producir la liberación de la información es mayor que el interés público de conocerla).
9	Gratuidad de la información (la consulta de la información debe ser gratuita, pero se pueden cobrar cuotas de recuperación por la reproducción).
10	Período de reserva (12 años máximo).
11	Formas de solicitud de acceso a la información (en la medida en que las formas de acceso sean amigables y los plazos de respuesta cortos, se socializará el derecho de acceso a la información).
12	<i>Habeas data</i> (sistematización, actualización, congruencia, negativa de revelación, consentimiento para la transmisión, período de almacenamiento, interés legítimo, derechos de rectificación, sustitución, supresión, oposición, destinatario final y niveles de seguridad).
13	Órgano garante (autonomía, designación por el poder legislativo, interpretación, facultades en materia de acceso a la información pública, protección de datos personales, capacitación, difusión y promoción de una cultura de acceso a la información pública).
14	Afirmativa ficta (cuando se deja de contestar una solicitud, se entiende que la respuesta se dio en sentido afirmativo).
15	Vías de impugnación (recurso en una o dos instancias, forma de presentación, ante el órgano garante, suplencia de la queja, facultades de investigación, garantía de audiencia pública, formas de notificación, plazo de resolución menor a 40 días).
16	Formas de control de la ley (facultad de emitir resoluciones vinculatorias o dar vista al órgano interno de control, establecimiento de un catálogo de responsabilidades y remisión a la ley de responsabilidades de los servidores públicos).
17	Ámbito temporal de validez (entrada en vigor de la ley y de las obligaciones de oficio, y plena operatividad del órgano garante).

En el apartado relativo a las “*Vías de impugnación*”, los autores señalan que uno de los grandes factores que determinan la fuerza de la leyes en materia de acceso a la información pública es el procedimiento previsto por el legislador para la defensa de dicha prerrogativa. Lo idóneo es que prime el principio de sencillez del procedimiento, para que los particulares hagan uso del mismo.

En Argentina, Basterra⁵⁴ señala que los aspectos que no pueden estar ausentes en una ley acorde a los estándares internacionales en la materia y al Estado constitucional de Derecho, son los siguientes:

Aspectos que no pueden estar ausentes en una ley de acceso a la información	
1	Se considerará “información pública” a todos los expedientes, archivos, bases de datos y documentos escritos, fotografías, grabaciones, en soporte magnético o

⁵⁴ Basterra, Marcela I. *Op. cit.*, nota 17, pp. 411 a 424.

	digital, o en cualquier otro formato, que se encuentren en poder de las personas jurídicas estatales o instituciones públicas; o personas jurídicas privadas con participación estatal o subvención del Estado; o personas jurídicas privadas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público esencial, o de las demás personas que la propia ley contemple en el punto concreto.
2	“Toda persona” física o jurídica es titular del derecho de acceso a la información estatal.
3	Los sujetos o instituciones obligadas a brindar información como principio general son los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y en todos los niveles de descentralización (Estado nacional, provincial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal).
4	Toda la información es pública, por lo que el secreto sólo se justifica cuando la divulgación de información pusiera en juego intereses públicos superiores o igualmente justificables. Por lo que las excepciones deben ser las estrictamente creadas por ley y la resolución de “reserva” debe estar limitada en el tiempo.
5	El procedimiento debe cumplir con los principios de informalidad, celeridad y gratuidad (salvo el costo de reproducción de información).
6	Debe preverse un órgano de control que sea el encargado de dotar de eficacia a la ley a través de sus funciones: administrativa, de fiscalización, reglamentarias y otras que la ley estipule.

Por último, es conveniente referir la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano⁵⁵, de la que se desprenden los principios siguientes:

Principios	
1	Toda información es accesible en principio, pero debe haber un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica.
2	El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.
3	El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio.
4	Los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades, de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible.
5	Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea

⁵⁵ La resolución puede consultarse en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

	negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable.
6	Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
7	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.
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.
9	Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas que garantizan ese derecho deben ser sujetos a sanción.
10	Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la creación y mantenimiento de archivos públicos de manera seria y profesional, la capacitación y entrenamiento de funcionarios públicos, la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho, el mejoramiento de los sistemas de administración y manejo de información, y la divulgación de las medidas que han tomado los órganos públicos para implementar el derecho de acceso a la información, inclusive en relación al procesamiento de solicitudes de información.

Los trabajos que buscan establecer los principios que deben observarse en las leyes de acceso a la información, reflejan la voluntad de terminar con la heterogeneidad de la normatividad, que provoca que un mismo derecho tenga alcances diferentes dependiendo del lugar o del nivel de gobierno respecto del cual se ejerce.

De lo expuesto en este apartado, se desprende que, entre los aspectos que la doctrina y el Comité Jurídico Interamericano consideraron que debe haber previsiones legales mínimas, están las relacionadas con la garantía del derecho de acceso a la información pública, pues, se advierten referencias a los medios de defensa y a los organismos que conocen de los mismos.

En efecto, en el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco, se observa un indicador relacionado con el órgano garante, el cual comprende el aspecto consistente en su autonomía; y, otro relacionado con las vías de impugnación, que comprende la existencia de una o dos instancias, la forma de presentación, la suplencia de la queja, las facultades de investigación y el plazo de resolución, entre otros aspectos.

Por su parte, Basterra refiere que debe preverse un órgano de control que sea el encargado de dotar de eficacia a la ley a través de sus funciones: administrativa, de fiscalización, reglamentarias y otras que la ley estipule.

Finalmente, el Comité Jurídico considera que todo individuo debe tener el derecho de recurrir cualquier negativa u obstrucción de acceso a la información ante una instancia administrativa, así como, que debe existir el derecho de apelar las decisiones de este órgano administrativo ante los tribunales.

1.7. Reforma al artículo 6º constitucional (publicada el 20 de julio de 2007)

En el año 2006, Trinidad⁵⁶ señalaba que, a veces, la Federación, los estados y los municipios entendían de modos muy diversos el acceso a la información y la transparencia, y que, para lograr uniformidad en la normatividad en materia de acceso a la información, se necesitaría que la Constitución General de la República estableciera los mínimos, las bases generales de la transparencia, pero, que ello no sería fácil de lograr, dada la composición del Congreso y los tiempos políticos.

Agregaba que el establecimiento de esos mínimos daría certeza de que en todos los estados habría un órgano encargado de velar por la transparencia y el acceso a la información, que todos tendrían un marco para definir cuál información es reservada o confidencial y cuál no.

Treviño⁵⁷ reflejaba la misma inquietud, pues afirmaba que el Poder Legislativo Federal haría una gran contribución si se aprobara la reforma constitucional que estableciera en el artículo 6º los mínimos que deberían cumplir todas las entidades federativas; y, que el fijar un piso aplicable a todo el país en

⁵⁶ Trinidad Zaldívar, Ángel, *Op. cit.*, nota 21, pp. 115 y 116.

⁵⁷ Treviño de Hoyos, Miguel B., *El modelo local ausente*, en Fox, Jonathan, Haight Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania (coords.), *Derecho a saber, Balance y perspectivas cívicas*, *Op. cit.*, nota 44, pp. 337 y 338.

materia de acceso a la información era una necesidad incuestionable, que serviría como muro de contención contra los gobernadores que habían buscado impulsar contrarreformas.

Además, señalaba que sería deseable que los congresos locales aprovecharan la eventual aprobación de esa reforma, para llevar a cabo sus modificaciones jurídicas de segunda generación, reconociendo la falta de cuidado e interés que caracterizó la elaboración de la mayor parte de las leyes locales.

Finalmente, la necesidad de establecer ciertos mínimos que debían observarse en las leyes de acceso a la información, impulsada tanto desde el ámbito académico, como desde el gubernamental, tuvo como consecuencia la reforma al artículo 6º, de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública⁵⁸, se afirma que el desarrollo del derecho de acceso a la información no había estado exento de problemas, resistencias y deformaciones y que quizás la dificultad más importante era la heterogeneidad con la que se había legislado, que era perjudicial para el ejercicio de un derecho fundamental, la cual había derivado de la falta de una “*guía constitucional*”.

Dentro de los puntos relevantes relativos al proceso de la reforma constitucional en comento, se señalan los siguientes:

1. La Declaración de Guadalajara.

⁵⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, Año X, Número 2207-II, 6 de marzo de 2007.

Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en Guadalajara, Jalisco, los gobernadores de Zacatecas (Amalia García Medina), Aguascalientes (Luis Armando Reynoso Femat) y Chihuahua (José Reyes Baeza Terrazas), firmaron la “Declaración de Guadalajara”, de fecha 22 de noviembre del año 2005, en la que se proponía una reforma constitucional que incorporara a nuestra Constitución el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en toda la República, a saber:

- a) Sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad;
- b) Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico;
- c) Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas;
- d) Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia;
- e) Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información;
- f) La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión, y
- g) Asegurar la protección de los datos personales.

Con esta declaración se trataba de tomar una ruta que México había explorado con razonable éxito en materia electoral, cuando en 1996 se incorporaron a la Carta Magna una serie de mecanismos de control de constitucionalidad y un catálogo de principios y bases obligatorias en todas las legislaciones locales.

2. XXVII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

La Declaración de Guadalajara hizo que el tema llegara a esta Reunión, celebrada en el mes de marzo de 2006, en la que los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la Conferencia.

3. La Iniciativa de Chihuahua

En el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en Chihuahua, el 10 de noviembre de 2006 se hizo pública la Iniciativa de Chihuahua (la cual fue firmada por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el gobernador del Estado de Veracruz y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas), en la que se señala que la transparencia y acceso a la información constituyen un derecho fundamental que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Por lo que, debía construirse un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país. Para lo cual se proponían los principios siguientes:

- a) Publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público;

- b) Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos;
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información;
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales;
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión;
- f) Prueba de daño y de interés público;
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos;
- h) Obligación de proporcionar información;
- i) La existencia de archivos actualizados y confiables, y
- j) Protección de la vida privada.

Aunque la idea original era que la iniciativa fuera presentada en los Congresos de cada entidad participante en la firma, para después presentarla en el Congreso de la Unión desde los Poderes Legislativos locales, por iniciativa de los Diputados Federales presentes en el *Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local*, Arnoldo Ochoa González del Partido Revolucionario Institucional, Luis Gustavo Parra Noriega del Partido Acción Nacional y Aída Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa, se propuso organizar una reunión de trabajo de los Gobernadores firmantes con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, a fin de

exponer directamente a sus integrantes el contenido de la misma, para iniciar cuanto antes el trabajo legislativo para la reforma.

4. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados

El 16 de noviembre de 2006, la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia. El acuerdo expone, entre otras consideraciones, el hecho de que *“Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información”*.

5. Aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados de la propuesta de la Junta de Coordinación Política

El 28 de noviembre de 2006, se presentó y aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, en cuyo texto se argumenta la necesidad de la reforma al artículo sexto de la Constitución, en atención al problema de la heterogeneidad en las leyes de transparencia en México.

6. Presentación de la Iniciativa de Chihuahua en la Cámara de Diputados

El 13 de diciembre de 2006, el gobernador del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza Terrazas, en nombre de sus homólogos firmantes, presentó la Iniciativa de Chihuahua a los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, cuyo Presidente, el diputado Emilio Gamboa Patrón, se comprometió a presentar la Iniciativa ante el Pleno de

la Cámara como una propuesta plural de los integrantes de la Junta, dado que se trata de un tema que contaba con el consenso de todas las fuerzas políticas.

7. Presentación de la Iniciativa en el Pleno de la Cámara de Diputados y envío a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen

El 19 de diciembre de 2006, se presentó en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados, la Iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución firmada por los Coordinadores de las fracciones parlamentarias de los ocho partidos políticos, en cumplimiento del compromiso que establecieron los mismos durante la reunión de presentación de la Iniciativa de Chihuahua ante la Junta de Coordinación Política. Así, la propuesta de reforma constitucional pasó de ser una propuesta de cinco mandatarios estatales a una iniciativa presentada por todas las fuerzas políticas con asiento en la Cámara de Diputados.

8. Reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales

El 7 de febrero de 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, a la que fueron invitados a exponer sus puntos de vista, los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y otros expertos nacionales, con el fin de enriquecer los argumentos con que contaban los Diputados que realizarían el dictamen de la iniciativa.

El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la Iniciativa de Chihuahua y recuperase las

observaciones de los Diputados presentes y de los especialistas consultados.

Una vez que la Cámara de Diputados aprobó el Decreto para reformar el artículo en comento, éste fue enviado a la Cámara de Senadores. En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, ⁵⁹ se señala que la promulgación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tuvo dos consecuencias fundamentales:

1. Dio inicio a un movimiento nacional que, en tan sólo cuatro años, hizo que todas las entidades federativas legislaran en la materia, dando un paso hacia delante en el régimen de libertades del Estado mexicano y en sus instituciones y mecanismos para la rendición de cuentas, y
2. La decisión del Congreso de la Unión de emitir una ley de aplicación exclusivamente federal, abrió la puerta a una variedad de versiones estatales y municipales sobre un mismo derecho que no militó a favor de la sencillez, la igualdad, la rapidez ni de la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información, sino al contrario. Lo que llevó a una indeseable heterogeneidad que atenta en contra de los sujetos fundamentales de esas leyes: los solicitantes de información.

Además, se señalaba que, por tratarse de un derecho fundamental, el acceso a la información no debía tener modalidades distintas en función de la situación geográfica, del partido que gobernara, de la entidad federativa o del humor del gobernante en turno, por lo que, resultaba indispensable una reestructuración de la implementación de este derecho a escala nacional.

⁵⁹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta del Senado*, Año 2007, No. 101, 24 de Abril, 1º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

Con motivo de la reforma en comento, el artículo 6º, de la Constitución Federal estableció los principios y bases siguientes:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes;
2. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;
3. 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;
4. 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;
5. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos;
6. Los procedimientos de revisión se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión;
7. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos;

8. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, y
9. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Cabe señalar que, como consecuencia del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, los principios y bases referidos quedaron comprendidos en el Apartado A, del párrafo cuarto, del artículo 6º constitucional.

1.8. Reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia (publicadas el 7 de febrero de 2014)

Para concluir este Capítulo, resulta necesario referirnos a las reformas y adiciones a la CPEUM, que fueron publicadas el 7 de febrero de 2014, con motivo de la cual se reformaron las fracciones I, IV y V, y se adicionó la fracción VIII, todas del Apartado A, del artículo 6º; se adicionaron las fracciones XXIX-S y XXIX-T; se adicionó una fracción XII, al artículo 76 y se recorrió la subsecuente; se reformó la fracción XIX, del artículo 89; se reformó el inciso l) de la fracción I, y se adicionó el inciso h), a la fracción II, del artículo 105; se reformó el párrafo tercero, del artículo 108; se reformaron los párrafos primero y segundo, del artículo 110; se reformaron los párrafos primero y quinto, del artículo 111; se adicionó una fracción VIII, al artículo 116; se adicionó un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Federal.

De tales reformas y adiciones, las que resultan de especial importancia para el desarrollo de esta tesis, son las relativas a los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, y 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ.

1. Sobre las reformas y adición al artículo 6º, es preciso comentar que:

a) La reforma a la fracción I implica:

i. Una ampliación de los sujetos obligados cuya información se considera pública, pues además de los que antes se precisaban, se señala a:

1) Los partidos políticos;

2) Los fideicomisos y fondos públicos, y

3) Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

ii. El deber de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y

iii. La previsión de que la ley determinará los supuestos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

b) La reforma a la fracción IV, impacta en la naturaleza de los órganos garantes, que deberán ser autónomos (además de especializados e imparciales), sin que se haga referencia a que la autonomía de éstos

sea operativa, de gestión y de decisión, como lo señalaba la redacción anterior.

- c) La reforma a la fracción V, implica un cambio en la denominación de los indicadores que se deben publicar. Antes señalaba *“indicadores de gestión”*, ahora se prevé que son los *“indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.”*
 - d) La adición de la fracción VIII, se realizó para regular el órgano garante a nivel federal. En este punto no se expone el contenido de dicha fracción, pues será abordada en el Capítulo 3.
2. En relación con la adición de una fracción XXIX-S, al artículo 73, se debe señalar que implica el otorgamiento al Congreso de la facultad para expedir leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
 3. La fracción VIII, adicionada al artículo 116, y parte del inciso ñ, adicionado a la fracción V, de la Base Primera, del Apartado C, del artículo 122, se relacionan con los órganos garantes de las entidades federativas, por lo que, su contenido se expondrá en el Capítulo 3.
 4. Cabe señalar que el inciso ñ, adicionado a la fracción V, de la Base Primera, del Apartado C, del artículo 122, en la parte no relacionada con el órgano garante en el Distrito Federal, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del Distrito Federal, de conformidad con las leyes generales que

expida el Congreso de la Unión, para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

Finalmente, es conveniente referirse a dos de los artículos transitorios del Decreto en comento: el Segundo y el Quinto, pues establecen plazos para la emisión de normatividad relativa a las bases, principios generales y procedimientos, así como, para armonizar la normatividad local.

En efecto, el Artículo Segundo Transitorio prevé que el Congreso de la Unión debería expedir la ley general del artículo 6º constitucional, así como, las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en un plazo de un año contado a partir del 7 de febrero de 2014.

En tanto que el Artículo Quinto Transitorio dispone que las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrían un plazo de un año, contado a partir del 7 de febrero de 2014, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el Decreto en análisis.

Sin embargo, se debe señalar que la emisión de la LGTAIP tuvo lugar hasta el 4 de mayo de 2015, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Dicho ordenamiento, en su Artículo Transitorio Quinto, otorgó el plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, esto es, el 5 de mayo de 2015, al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esa ley.

1.9. Conclusiones del Capítulo

De lo expuesto en este Capítulo, se desprenden los siguientes puntos relevantes:

1. El derecho de acceso a la información pública es una de las prerrogativas contenidas en el derecho a la información;
2. El derecho a la información está consagrado en el artículo 19, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y fue incluido en la Constitución, específicamente en el artículo 6º, en el año de 1977;
3. El reconocimiento del derecho a la información a nivel constitucional, no tuvo como resultado inmediato el que las personas pudieran ejercer el derecho de acceso a la información, ya que, en un inicio, se consideró que era una garantía otorgada a efecto de que los partidos políticos pudieran acceder a los medios de comunicación, para que estuvieran en aptitud de difundir sus principios, tesis, programas y opiniones;
4. El criterio de la SCJN, en un principio, fue coincidente con la postura referida en el numeral anterior. Sin embargo, en el año 2000, hubo un cambio de sentido, pues, se consideró que el artículo 6º, de la CPEUM, contenía una garantía individual;
5. La emisión de leyes secundarias que regularan el derecho de acceso a la información pública, se dio más de dos décadas después de la inclusión de tal derecho en el texto constitucional;
6. En un período de poco más de cinco años, comprendido entre los años 2002 y 2007, se emitieron leyes en materia de acceso a la información pública a nivel federal y en todas las entidades federativas;

7. La emisión de leyes en materia de acceso a la información pública no implicaba que en verdad se estuviera garantizando el derecho a saber, pues, había leyes que contenían disposiciones disuasivas del ejercicio de tal prerrogativa;
8. En la evolución del derecho de acceso a la información pública en México, se observa una tendencia a unificar criterios y procedimientos, que impliquen una protección de la misma naturaleza sin importar el lugar o nivel de gobierno en que se ejerza;
9. Entre los aspectos en que se ha señalado que es deseable una homogeneidad, están los relativos al organismo garante (que debe ser autónomo) y a las vías de impugnación (en las que debe prevalecer el principio de sencillez, para que sean utilizadas por los particulares afectados);
10. Los principios y bases del derecho de acceso a la información pública están contenidos en el artículo 6º de la Constitución Federal. Mismo que prevé la emisión de una ley general en la materia;
11. La LGTAIP, que desarrolla los mínimos que deben observar las leyes en la materia, tanto a nivel federal como local, fue emitida el 4 de mayo de 2015.

El siguiente paso que se requiere dar para avanzar en esta investigación, es analizar los medios de control de la actividad administrativa, ya que, la actividad estatal relacionada con los procedimientos de acceso a la información pública, puede ser catalogada como de naturaleza administrativa y, por lo tanto, está sujeta a ciertos mecanismos de control, para evitar la afectación a los derechos de las personas.

CAPÍTULO 2

MARCO DE REFERENCIA SOBRE EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO 2

MARCO DE REFERENCIA SOBRE EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

El objetivo de esta investigación es analizar los medios de impugnación en materia de acceso a la información, pero, antes de llevar a cabo ese análisis, es preciso ubicarlos en el ámbito del Derecho.

La actividad desplegada por los órganos del Estado para atender las solicitudes de acceso a la información pública, encuadra dentro de la categoría de actividad administrativa. Misma que está sujeta a mecanismos de control de diversos tipos.

Por ello, en este capítulo, se abordarán temas relacionados con el control de la actividad administrativa. Para lo cual, en primer lugar, se hará referencia a la actividad del Estado, que se refleja en las diversas funciones del Estado: legislar, administrar y resolver controversias.

Luego, se expondrán algunas consideraciones sobre el Estado de Derecho, la necesidad de dotar a los gobernados de medios de control para defender sus derechos ante la actividad administrativa del Estado, para después analizar los tipos de control de dicha actividad.

Ese tema nos llevará a indagar el alcance de la expresión justicia administrativa, que varía según distintos doctrinarios, pero partiendo de una visión amplia, comprende tanto la jurisdicción administrativa, como otros instrumentos jurídicos (leyes de procedimiento administrativo, recursos administrativos y la responsabilidad patrimonial del Estado, entre otros).

En el apartado relativo a la jurisdicción administrativa, se hará referencia al control de la actividad de la administración por parte de tribunales judiciales y de tribunales administrativos, con una breve referencia al origen y significado del

contencioso-administrativo; y, se establecerá el significado de la palabra jurisdicción administrativa teniendo en cuenta dos tipos de tribunales, excluyendo del concepto a los actos derivados de los órganos de la administración pública.

Finalmente, se hará referencia a los diversos sistemas de control jurisdiccional de la actividad administrativa que establece la doctrina procesal administrativa.

2.1. La actividad del Estado

Arnáiz afirma que, comúnmente, se habla de la división de poderes del Estado (inclusive en la Constitución Federal se hace referencia a ella⁶⁰), pero que dicho término es erróneo, ya que el poder del Estado, según la doctrina de Bodino, es indivisible.

Por lo que, considera que lo correcto es hablar de división de funciones, las cuales son:

1. La función legislativa;
2. La función ejecutiva, y
3. La función judicial.⁶¹

Sobre el mismo tema, Delgadillo sostiene que el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos, a fin de alcanzar los propósitos que se

⁶⁰ El Capítulo I, del Título III, de la CPEUM, se intitula *De la división de poderes*, y el artículo 49, párrafo primero, el cual está contenido en dicho Capítulo, dispone:

Artículo 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

...

⁶¹ Arnáiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, México, Trillas, 1995, pp. 288 a 291.

ha fijado; y, que esa forma de actuar es lo que se conoce como “*funciones del Estado*”.

La noción de “*función del Estado*” no ha sido precisada plenamente, pues no se cuenta con un concepto que en forma objetiva lo identifique. La expresión “*función*” es de difícil aprehensión, pero, Delgadillo señala que se puede entender como la *forma* de la actividad del Estado, que se manifiesta como:

1. Expresión creadora de normas;
2. Aplicación concreta de la ley, o
3. Solución de conflictos jurídicos entre las personas.

De lo que se sigue que la forma de manifestación del Estado, de conformidad con los principios de Montesquieu, solamente puede ser legislativa, ejecutiva y judicial.

Ello porque, en un primer momento, se dan los actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad del Estado se manifieste en la creación de normas jurídicas.

Luego, se presentan los actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continua, se satisfagan las necesidades públicas.

Por último, existen actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa para resolver los conflictos de intereses suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado.⁶²

En el mismo sentido, Estrada de Orellana sostiene que la actividad estatal se concreta en tres funciones asignadas a sus órganos esenciales:

1. Legislación;
2. Justicia, y
3. Administración.

Pero señala que dado que el poder es, por naturaleza, indivisible y que la teoría de separación de poderes es un sistema de pesos y contrapesos por el que se busca asegurar un equilibrio entre los órganos de gobierno, se deduce que no resulta posible una división absoluta entre las funciones estatales para encuadrarlas estrictamente en los órganos a los cuales se atribuye principalmente su ejercicio. Por lo anterior, los tres poderes del Estado efectúan algunas tareas materialmente propias de los otros poderes.⁶³

En relación con lo cual, es conveniente señalar que Fraga sostiene que la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, por lo que, el Poder Legislativo tendría atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa. Sin embargo, el derecho positivo no ha sostenido el rigor de esa exigencia, pues las necesidades de la vida práctica han

⁶² Delgadillo, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo, Primer Curso*, 2ª ed., México, Limusa, 2005, p. 37.

⁶³ Estrada de Orellana, Diana, "Las 'facultades jurisdiccionales' de los entes reguladores de servicios públicos", en Cassagne, Juan Carlos (director), *Derecho procesal administrativo*, Tomo 2, Argentina, Hammurabi, 2004, pp. 1144 y 1145.

llevado a que a un poder se le atribuyan de funciones de naturaleza diferente a las que, en principio, deberían corresponderle.

Lo cual, ha dado lugar a que la doctrina clasifique las funciones del Estado en dos categorías:

1. Adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, esto es, desde el punto de vista del órgano que la realiza, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad, y
2. Utilizando un criterio objetivo o material, es decir, desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, prescindiendo del órgano al cual están atribuidas las funciones.

Conforme al primero, las funciones son formalmente administrativas, legislativas o judiciales, atendiendo a si están atribuidas al Poder Ejecutivo, al Legislativo o al Judicial.

En tanto que, atendiendo al segundo, las funciones son materialmente administrativas, legislativas o judiciales si tienen los caracteres que la teoría jurídica le ha atribuido a cada uno de esos grupos.⁶⁴

Delpiazzo sostiene que las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, pueden ser determinadas atendiendo a tres criterios:

1. El orgánico;
2. El material, y
3. El formal.

⁶⁴ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 28 y 29.

Según el primero, cada función se define en atención al sistema orgánico del que emana.

El segundo comprende dos criterios:

- a) Uno atiende a los efectos que producen los actos que derivan de cada función, y
- b) El otro toma en consideración su contenido.

El tercero atiende al procedimiento del cual emanan los actos correspondientes a cada función.

El autor en comento, atendiendo a los criterios referidos caracteriza la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, de la manera que se ilustra en el cuadro siguiente:

	Criterio orgánico	Criterio material	Criterio formal
Función legislativa	Es la que desarrolla el Poder Legislativo.	Se singulariza por el dictado de actos generales.	Se traduce en el dictado de leyes conforme al procedimiento establecido para la sanción de las mismas.
Función jurisdiccional	Es la que llevan a cabo los órganos judiciales.	Se singulariza por resolver controversias mediante pronunciamientos con fuerza de verdad definitiva.	Se manifiesta mediante actos procesales (especialmente la sentencia).
Función administrativa	Es la que realiza el Poder Ejecutivo.	Se singulariza por el dictado de actos subjetivos.	Es la que no es legislativa ni jurisdiccional.

En cuanto a la función administrativa, que nos interesa especialmente para efectos de esta investigación, el mismo autor sostiene que se pueden destacar tres dimensiones básicas:

1. La jurídica;
2. La operativa, y
3. La ética.

Considerando dichas dimensiones *“puede decirse que la función administrativa consiste en el ejercicio de poderes jurídicos distintos a los de legislar y decir el Derecho (dimensión jurídica), que son necesarios para la concreción práctica de la diversidad de cometidos estatales (dimensión operativa) en servicio de la sociedad y de sus integrantes para el logro del bien común (dimensión ética).”*⁶⁵

Finalmente, cabe señalar que Fraga asevera que normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, pero de manera excepcional puede no existir esa coincidencia.

Lo que tiene como consecuencia, por ejemplo, que ciertas funciones que son materialmente administrativas o judiciales, estén atribuidas al Poder Legislativo.⁶⁶

En opinión de Luqui, los poderes conservan ciertas tareas que sustancialmente deberían corresponder a los otros para garantizar su “autonomía

⁶⁵ Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa, 2005, Colección Internacional de Derecho Administrativo, pp. 26 a 30.

⁶⁶ Fraga, Gabino, *Op. cit.*, nota 64, p. 29.

funcional”, pues de lo contrario se rompería el equilibrio que se busca mediante la distribución de las funciones.⁶⁷

2.2. El Estado de Derecho

Díaz afirma que el Estado de Derecho es un tipo específico de Estado que ha ido construyéndose en la Modernidad de la Ilustración, como respuesta a algunas demandas, necesidades, intereses y exigencias de la vida real, de carácter socioeconómico, ético y cultural.

Tales exigencias son de certeza y aseguramiento de propiedades, así como, de su tráfico; de protección a otras libertades, como las de religión, pensamiento y expresión; y, de otras garantías relacionadas con el concepto de igualdad.

Por lo tanto, el Estado de Derecho constituye una conquista lenta y gradual, hecha por individuos y sectores sociales que, ante poderes despóticos o ajenos, buscaban seguridad para sus personas, sus bienes y propiedades, y, además, exigieron garantías y protección efectiva de otras manifestaciones de su libertad. Se perseguía así, una mayor participación de los individuos y una mayor responsabilidad de los poderes.

Según el autor referido, los caracteres generales del Estado de Derecho son los cuatro que se señalan a continuación:

1. Imperio de la ley, entendida como el producto de la libre participación y representación popular, tanto sobre los gobernantes, como sobre los ciudadanos;

⁶⁷ Estrada de Orellana, Diana, “Las ‘facultades jurisdiccionales’ de los entes reguladores de servicios públicos”, en Cassagne, Juan Carlos (director), *Derecho procesal administrativo*, Op. cit., nota 53, p. 1153.

2. División de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, con un predominio en última instancia del poder legislativo, primero constitucional y después parlamentario, que se concreta en las normas jurídicas, pues, el poder legislativo es el encargado de suministrar legalidad y legitimidad a la acción gubernamental;
3. Fiscalización de la administración (poder ejecutivo), cuya actuación, en todos los órdenes y niveles, debe apegarse a la ley (principio de legalidad) y debe ser objeto de un control eficaz por los órganos constitucionales y jurisdiccionales competentes, así como, objeto de un control político desde el parlamento, y
4. Protección de derechos y libertades fundamentales, garantías jurídicas y realización material de los derechos económicos, sociales, culturales y de otra especie, que son la base para una real dignidad y progresiva igualdad de los seres humanos, pues, las libertades y los derechos fundamentales constituyen la razón de ser del Estado de Derecho.⁶⁸

Los temas subsecuentes están relacionados con el tema de la fiscalización de la administración, la cual, como se vio, está obligada a observar el principio de legalidad.

Una definición que hace hincapié en este último principio, es la que considera al Estado de Derecho como la *“[f]orma política caracterizada por la sumisión del poder al Derecho, mediante la limitación jurídica de su actividad...”*⁶⁹

Esa noción implica que, en los Estados de Derecho, la actuación del poder público está acotada por el marco jurídico vigente, que establece una serie de

⁶⁸ Díaz, Elías, “Estado de Derecho y democracia”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, número 19-20, 2001-2002, pp. 204 a 206, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf.

⁶⁹ *Diccionario Jurídico ESPASA*, España, Espasa Calpe, 1998, p. 389.

restricciones o la obligatoriedad de ciertas formalidades, para que el poder público pueda ejercer sus atribuciones e interactuar con los gobernados.

En ese orden de ideas, puede concluirse que, en los Estados de Derecho, rige el principio de legalidad, que implica que las autoridades administrativas están sujetas, en las decisiones que toman, a apegarse a un conjunto de reglas jurídicas contenidas en muchos casos, aunque no en todos, en leyes en sentido formal.⁷⁰

Fix-Zamudio señala que el Estado social y democrático de Derecho surgió de la transformación del régimen individualista y liberal (imperante durante el siglo XIX), que inició en la primera posguerra, con el reconocimiento de los derechos sociales; y, después de la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar el reconocimiento constitucional, expreso o implícito, de la estructura grupal de la sociedad, así como, de la necesidad de armonizar los diversos intereses de los grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, y de la intervención del Estado para realizar una intervención muy activa para una redistribución de los bienes y los servicios públicos y privados.

Las constituciones de ciertos países han consignado de manera expresa el concepto en comento, como las de Francia, Alemania, España, Perú, Paraguay y Venezuela; y, aunque las de otros no lo dicen de manera explícita, de forma implícita configuran Estados sociales de Derecho, pues, reconocen expresamente los derechos sociales y precisan que al Estado le corresponde la función de lograr el bienestar y la justicia sociales.

Este tipo de Estado se caracteriza por una intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, a fin de armonizar los intereses de una comunidad plural, así como, redistribuir bienes y servicios, para alcanzar la justicia social.

⁷⁰ Laubadere, André de. *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 3a. ed., Francia, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963, p. 193.

Dicha intervención tiene lugar mediante la administración pública, cada vez más extensa y compleja, cuyo crecimiento si bien beneficia a los diversos sectores sociales, también afecta tanto a dichos grupos como a los individuos, pues se restringe de manera considerable la esfera de libertad de los gobernados.

Con motivo de ese crecimiento constante de la actividad administrativa del Estado contemporáneo, se requiere reforzar la protección de los particulares, a fin de que estén en posibilidad de defender sus derechos e intereses legítimos, y evitar su avasallamiento, a través de diversos instrumentos, dentro de los cuales están los de tipo jurídico.⁷¹

En relación con el tema en comento, Rejtman afirma que la esencia misma del Estado de Derecho supone el pleno sometimiento de éste al ordenamiento jurídico y que la recepción del principio de legalidad implica:

1. La obligación de sujetar la conducta estatal al ordenamiento;
2. La necesidad que toda posible violación al marco normativo sea susceptible de revisión o impugnación, y
3. La plena responsabilidad estatal derivada aun de su obrar lícito por los daños que los administrados pudieran sufrir.

Por lo tanto, en todo Estado de Derecho, la actividad estatal debe estar fiscalizada de manera efectiva.⁷²

⁷¹ Fix-Zamudio, Héctor. "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 174 a 179.

⁷² Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Argentina, La Ley, 2000, p. 1.

En ese orden de ideas, los órganos del Estado al desarrollar las actividades tendientes a atender las solicitudes de acceso a la información pública, deben actuar con apego al marco normativo vigente. Además, los particulares afectados deben tener la posibilidad de combatir la actuación de tales órganos cuando no se apegue a los preceptos aplicables al caso concreto.

2.3. El control de la actividad administrativa

Al iniciar el estudio del control de la administración, Delpiazzo señala que etimológicamente la palabra control viene del término latino-fiscal medieval *contra-rotulum*. Del cual pasó al francés *contre-rôle* (*contrôle*), que significa contra-libro, esto es, libro-registro, el cual permite contrastar la exactitud de los asientos que se realizan en otros; y que ese término se amplió hasta llegar a significar fiscalizar, someter, dominar.

En consecuencia, en una noción amplia, el control puede ser considerado como *“la comprobación de regularidad de una función propia o ajena.”* De lo que se desprenden dos componentes básicos del control:

1. Una función, y
2. Un conjunto de normas según las cuales se debe llevarse a cabo la función

Por lo tanto, el control de una actividad implica un juicio lógico sobre si una actividad se apega o no a las normas que la regulan. Así, el autor referido sostiene que el control es *“un poder jurídicamente regulado mediante el cual el órgano controlador, en conocimiento informado debidamente sobre la actividad o los actos emitidos o que se propone emitir el órgano controlado o la conducta de los soportes de los órganos, verificando la relación de conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico y los principios de oportunidad y conveniencia que de él surgen, emite un acto en el sentido de impedir la emisión o la eficacia de*

*voluntad del órgano controlado, o aprobándola o autorizándola o corrigiéndola por eliminación o rectificación o, en su caso, aplicando una medida respecto de la conducta de los soportes de los órganos.*⁷³

Fix-Zamudio apunta que el término control tiene un alcance muy amplio, pues con éste se pretende señalar que los actos o decisiones de alguna autoridad pueden ser fiscalizados por otra, que podrá revisarlas, anularlas, modificarlas o imponer sanciones por la conducta de la primera; y, aclara que el control puede ser de tipo:

1. Político, o
2. Jurídico.⁷⁴

Por su parte, Castellanos Coutiño sostiene que a la administración pública se le imponen distintos tipos de controles, que pueden clasificarse, de acuerdo con su naturaleza, de la siguiente manera:

1. Políticos;
2. Administrativos, y
3. Jurisdiccionales.⁷⁵

El control administrativo, en opinión de Dromi, tiene como finalidad la protección y defensa de la legalidad administrativa y de los derechos de los

⁷³ Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa, 2005, Colección Internacional de Derecho Administrativo, pp. 417 y 418.

⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor. "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, *Op. cit.*, nota 71, pp. 173.

⁷⁵ Castellanos Coutiño, Horacio. "El control de la administración pública", en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, *Op. cit.*, nota 71, p. 60.

administrados. En otras palabras, con el control administrativo se busca armonizar la defensa de los derechos subjetivos con el interés público que gestiona la administración pública.

Por lo que considera los medios de control como verdaderas garantías para los derechos de los particulares, cuya finalidad es la revisión de la actuación de la administración, a fin de encauzarla dentro del marco jurídico.⁷⁶

Fraga, por su parte, afirma que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete, en su funcionamiento, a las normas legales establecidas para ello.

Lo que implica que los actos que realice la administración se deben llevar a cabo por los órganos competentes, de conformidad con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que ellas indiquen.

En consecuencia, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos de los administrados, como son: el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

Esos derechos del administrado deben ser protegidos proporcionándole los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, esto es, para lograr el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Para lograr esa meta, existen diversos sistemas en los Estados contemporáneos. Dentro de ellos, existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.

⁷⁶ Dromi, Roberto, *El procedimiento administrativo*, Argentina, Ciudad Argentina, 1999, p. 253.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. En tanto que, los medios directos son los destinados, en forma inmediata, a satisfacer el interés privado, de tal forma que la autoridad ante la cual se hacen valer, está obligada legalmente a intervenir y examinar la legalidad u oportunidad de la actuación de que el particular se duele.

Los medios directos que establece la legislación para la protección de los derechos de los particulares pueden clasificarse, según las autoridades que deben intervenir, en:

1. Remedios o recursos administrativos, y
2. Recursos o acciones jurisdiccionales.

Dentro del segundo tipo de medios, se pueden separar: a) los recursos y acciones ante los tribunales administrativos; y, b) los recursos y acciones ante los tribunales comunes.⁷⁷

En el mismo sentido, Delgadillo afirma que, al existir la posibilidad de que se den irregularidades en la actuación de los órganos integrantes de la administración pública, es menester crear medios de control, que pueden estar a cargo:

1. De los órganos administrativos (órgano emisor o su superior jerárquico), o
2. De órganos jurisdiccionales (de naturaleza administrativa o judicial).⁷⁸

⁷⁷ Fraga, Gabino, *Op. cit.*, nota 64, pp. 434 y 435.

⁷⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Limusa, 2005, p. 181.

Por último, según Delpiazzo, los principales criterios de clasificación de los tipos de control de la administración son:

1. La naturaleza del órgano de control;
2. La índole de los actos de control;
3. La posición institucional del órgano de control;
4. La oportunidad;
5. El objeto del control, y
6. El alcance del control.

Atendiendo al primer criterio, el control puede ser:

- a) Parlamentario: el ejercido por los órganos legislativos;
- b) Administrativo: el realizado por los órganos administrativos, y
- c) Jurisdiccional: el que está a cargo de los órganos jurisdiccionales en sentido amplio.

De conformidad con el segundo, el control puede ser:

- a) Legislativo: se manifiesta a través de la emisión de leyes;
- b) Administrativo: se expresa mediante actos administrativos, y
- c) Jurisdiccional: el que culmina con una sentencia.

Según el tercer criterio, el control puede ser:

- a) Interno: cuando está confiado a dependencias que pertenecen a la administración que es controlada, y
- b) Externo: el que es asignado a órganos ajenos a la administración controlada.

De acuerdo al cuarto criterio, el control puede ser:

- a) Previo: se lleva a cabo durante el procedimiento de formación del acto o antes de que produzca efectos;
- b) Concomitante: se verifica en forma simultánea, y
- c) *A posteriori*: se realiza con ulterioridad.

Conforme al quinto criterio, el control puede ser:

- a) De legitimidad: es el que busca que los actos de la administración controlada se ajusten a las normas jurídicas que regulan su actividad, y
- b) De mérito: se dirige a apreciar la oportunidad y conveniencia de los actos emitidos por la administración sujeta a control.

Finalmente, según el sexto criterio, el control puede ser:

- a) Sobre las personas: tiene por objeto la conducta de los funcionarios que forman parte de la administración, y

- b) Sobre la gestión o actividad de la administración: tiene como objeto los actos y hechos que son el contenido mismo de la función administrativa.⁷⁹

2.4. Justicia administrativa

En opinión de Nava Negrete, sólo los tribunales, judiciales o administrativos, imparten justicia administrativa, pues, entiende como tal, la resolución de controversias jurídicas que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas, con motivo de las resoluciones que éstas emiten.

En consecuencia, considera un error el decir que hay justicia administrativa en los actos de la administración pública, aunque resuelvan el mismo tipo de controversias, como acontece tratándose de los recursos administrativos.⁸⁰

Un concepto más amplio es aportado por Lucero Espinosa, quien sostiene que la justicia administrativa está integrada por los medios de protección tanto administrativos, como jurisdiccionales, para lograr la extinción de actos administrativos contrarios a Derecho y para obtener el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.⁸¹

De lo cual, se desprende que la justicia administrativa está integrada por medios de protección de dos tipos:

1. Administrativos, y
2. Jurisdiccionales.

⁷⁹ Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa, 2005, Colección Internacional de Derecho Administrativo, pp. 420 y 421.

⁸⁰ Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso, *Justicia administrativa en México*, México, FUNDAP, 2002, p. 23.

⁸¹ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2011, p. 15.

Un autor que tiene también sostiene una noción amplia de la justicia administrativa, es Fix-Zamudio, para quien dicho término se usa de manera indeterminada para referirse a un género de instituciones que tienen por objeto, por conducto de una controversia jurídica entre las autoridades administrativas y los particulares, tutelar la esfera jurídica de estos últimos.

En consecuencia, la justicia administrativa es un concepto más amplio que los instrumentos procesales en sentido estricto, pues, comprende todas las instituciones jurídicas establecidas para resolver las controversias que se presentan entre los órganos administrativos y éstos con los particulares, pero también ante los organismos de jurisdicción de carácter administrativo, ya sea que estén situados formalmente en la esfera del Poder Ejecutivo, o bien, en la del Poder Judicial.

Cabe señalar que, dentro de los instrumentos que integran la justicia administrativa, el autor mencionado señala los siguientes:

1. Las leyes de procedimiento administrativo;
2. Los recursos administrativos;
3. La responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas;
4. Los organismos no jurisdiccionales que siguen el modelo escandinavo del *ombudsman*, y
5. La tutela de los intereses o derechos difusos o transpersonales.

Con las leyes de procedimiento administrativo se busca dar un cauce adecuado a la actividad administrativa, para evitar la multiplicidad de actuaciones y la incertidumbre de los administrados.

Los recursos administrativos son los medios de impugnación interna de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, que se establecen en beneficio de los particulares y de la administración. De ésta, porque le resulta conveniente el poder revisar sus propios actos y resoluciones, para corregir los errores y violaciones que afectan la esfera jurídica de los administrados, y así evitar un proceso ante los organismos jurisdiccionales ordinarios o especializados, que implican una perturbación a sus actividades y la posibilidad de ser condenada al pago de daños y perjuicios. De aquél, puesto que están dirigidos a tutelar su esfera jurídica contra la conducta de la autoridad que lo afecta.

El resarcimiento de los daños y perjuicios que sufran los particulares como consecuencia de la conducta de las autoridades administrativas es considerado como un aspecto esencial de la defensa jurídica de los administrados y se considera efectiva cuando puede exigirse de manera directa a la administración pública, no de manera indirecta o subsidiaria.

Para aliviar la carga de trabajo de los tribunales especializados, se han creado organismos no jurisdiccionales de acuerdo al modelo escandinavo del *ombudsman*, con los cuales se busca tutelar de forma efectiva y rápida a los particulares frente a las autoridades administrativas, con un procedimiento más flexible que el jurisdiccional.

Los intereses difusos son una especie de los de carácter colectivo, entendidos como derechos e intereses legítimos, que corresponden a personas indeterminadas pertenecientes a diversos grupos sociales que están distribuidos en amplios sectores de la sociedad, de forma que no resulta sencillo, y a veces es imposible, su identificación individual, lo cual ha provocado que se introduzcan

instrumentos jurídicos específicos para su tutela, destacando los relativos al consumo de bienes y servicios, al deterioro del medio ambiente, los problemas urbanos y la afectación del patrimonio artístico y cultural.⁸²

2.5. Control jurisdiccional de la actividad administrativa

Mairal apunta que dado el riesgo siempre existente de regímenes totalitarios, que persiguen la concentración de las potestades públicas y el sometimiento del individuo, es preciso contar con un poder, institucionalmente independiente, que proteja las libertades públicas.

Agrega que, inclusive, en los países que tienen una ininterrumpida trayectoria democrática, la disponibilidad de la revisión jurisdiccional es considerada como una condición necesaria para legitimar las prerrogativas de la Administración.

Para ejemplificar lo cual, refiere las ideas de Jaffe, quien afirma que en los Estados Unidos existe una profunda confianza en los tribunales, como último guardián y salvaguardia de los límites que las constituciones y las leyes imponen al Poder Ejecutivo, por tres razones importantes:

1. Se ha observado que a la Administración no le preocupa tanto la legitimidad de su conducta, como la obtención de un resultado positivo respecto de los problemas que enfrenta. De esto deriva la necesidad de encomendar el control a un cuerpo independiente de la Administración activa;
2. La mera posibilidad de un control desapasionado, más allá de las decisiones a que el tribunal llegue, produce un saludable efecto en los cuadros administrativos, y

⁸² Fix-Zamudio, Héctor. "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, *Op. cit.*, nota 71, pp. 172 a 174, 180 a 182, 186, 193, 194, 200 y 210.

3. El enfoque totalizador del juez, le permite armonizar la visión parcializada del órgano administrativo, encargado de la aplicación de una ley determinada, con el conjunto de las normas y principios legales y constitucionales que constituyen el plexo jurídico.

Luego, señala que, admitido el principio, su aplicación demuestra dos variantes básicas de control:

1. El ejercido íntegramente por el Poder Judicial, y
2. El que está a cargo, fundamentalmente, de tribunales que, aunque integran los cuadros administrativos, gozan de independencia frente a la Administración activa.

Como consecuencia de la existencia de estos dos tipos básicos de control, es preciso aclarar el alcance de un término común a ambos pero utilizado con distinto significado: la jurisdicción.⁸³

En la misma visión, Fix-Zamudio considera que la jurisdicción administrativa es una especie dentro del concepto genérico que se refiere a la solución de controversias entre la administración pública y los administrados por los jueces o tribunales administrativos u ordinarios.

Además, señala que para referirse a esta actividad se utilizan de forma indistinta los vocablos proceso administrativo o contencioso administrativo, pero éste se usa en los ordenamientos influidos por la terminología francesa.⁸⁴

⁸³ Mairal, Héctor A. *Control judicial de la administración pública*, Argentina, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1984, volumen I, pp. 1 a 3.

⁸⁴ Fix-Zamudio, Héctor. "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, *Op. cit.*, nota 71, pp. 173 y 174.

En el mismo sentido, Rejtman afirma que para referirse a la función jurisdiccional y las contiendas judiciales relativas a cuestiones de derecho administrativo, se imponen cada vez más las expresiones “derecho procesal administrativo” y “proceso administrativo”.

Pero, reconoce que una antigua expresión, ajena al sistema de tutela judicial existente en Argentina, suele referirse a las cuestiones relacionadas con el derecho procesal administrativo con expresiones como “el contencioso administrativo”, cuyos orígenes pueden advertirse en el derecho francés. En el cual se estableció un sistema en que se admitía la resolución de conflictos jurisdiccionales por órganos de la Administración.⁸⁵

Al respecto, Fiorini sostiene que la expresión contencioso-administrativo procede de la Revolución Francesa, pues no fue utilizada por el derecho romano, ni conocida por los juristas de siglos anteriores a la Revolución Francesa.

Las normas legislativas que crearon la jurisdicción contencioso-administrativa provenían del decreto del 22 de diciembre de 1789, que establecía:

“Las administraciones de departamentos de distrito no podrán ser perturbadas, en el ejercicio de sus funciones administrativas, por ningún acto del poder judicial.”

Esta regla fue confirmada después, aunque con más rigor, pues la Constitución del año 1791, en su artículo tercero, estableció que:

“Los tribunales no pueden... realizar funciones administrativas o citar ante ellos a los agentes de la administración, por razón de sus funciones.”

Luego, las normas referidas fueron ratificadas por la ley del 16 de Fructidor, año III, en la que se dispuso:

⁸⁵ Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Op. cit., nota 72, pp. 1 y 2.

“Se prohíbe intervenir a los tribunales de conocer los actos de la administración de cualquier especie que ellos sean.”

El autor en comentario opina que las normas referidas tuvieron su fuente en:

1. Un falso concepto sobre separación de los poderes estatales que los consideraba autónomos y separados para cada función, dejando sin ninguna respuesta satisfactoria al fundamental principio de la unidad del orden jurídico, y
2. La desconfianza y el rencor que los hombres de la Revolución sentían contra los Parlamentos del régimen depuesto, organismos que habían tenido atribuciones judiciales y se caracterizaban por su porfiada oposición a las reformas que fueron propuestas por la misma realeza.

Asimismo, Fiorini sostiene que la expresión “contencioso-administrativo” implica una contradicción, que sólo se justifica por los motivos que concurrieron en su origen, pues, se pretendía para la administración funciones como la de la justicia.

Esta contradicción es manifiesta, porque dicha expresión une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo. La palabra “contencioso” significa contienda o lidia; cuando se la comenzó a utilizar en Francia se la entendía como litigio; en tanto que la palabra “administrativo”, sustantivación de administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas.

Sin embargo, aclara que, cuando comenzó a usarse en Francia, representaba la materia correspondiente a esta clase de litigio, por lo que, en su origen significó “litigio administrativo”, pero, como debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la administración pública, se llamó a la actividad correspondiente “jurisdicción contencioso-administrativa”. Así, originariamente, el

término comprendía litigios desenvueltos en la administración pública; en suma, la administración haciendo justicia.

Agrega que si la expresión “contencioso-administrativo” había unido en una sola palabra dos conceptos opuestos, la nueva frase “jurisdicción contencioso-administrativa” identificaba al mismo tiempo dos funciones más contradictorias: litigios jurisdiccionales resueltos por órganos de la administración pública.⁸⁶

Referido lo cual, es conveniente señalar que Mairal, reconociendo las dos vertientes básicas de control jurisdiccional mencionadas con anterioridad en este apartado, utiliza el vocablo “jurisdicción” para referirse a la función que ejercen no sólo los tribunales judiciales, sino también los tribunales administrativos en los países de doble jurisdicción.

Con lo cual le da a dicho término una cobertura intermedia: más amplia que la que prefieren quienes identifican la función jurisdiccional con la judicial (resolución de controversias entre partes con fuerza de verdad legal que pronuncia un órgano imparcial e independiente), aunque más restringida que la que sostiene que la jurisdicción es el género (la resolución de controversias entre partes declarando el derecho aplicable) y la función judicial es una especie de ella (la jurisdicción que ejerce un órgano imparcial e independiente).

En consecuencia, considera que hay ejercicio de jurisdicción cuando la controversia es resuelta tanto por un tribunal judicial como por un tribunal administrativo. Entendiendo como tribunal administrativo al órgano que, a pesar de integrar los cuadros de la Administración, está separado de la Administración activa y tiene como misión primordial la de resolver controversias declarando el derecho aplicable, cuyos miembros gozan de independencia frente a los de aquélla y cuyas decisiones revisten fuerza de verdad legal.

⁸⁶ Fiorini, Bartolomé A. *Qué es el contencioso*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1997, pp. 65 a 67.

Señala que, en estudios de derecho comparado, es preciso utilizar la palabra jurisdicción de esta manera para poder englobar en un solo término, además del control judicial, el rol que cumplen el *Conseil d'État* en Francia y el *Consiglio di Stato* en Italia.

Precisa que, en los países de régimen judicialista como la Argentina y los Estados Unidos, la acepción utilizada lleva a identificar la función jurisdiccional con la judicial, ya que no existen tribunales administrativos en el sentido estricto que se ha dado a este último término (con motivo de la garantía constitucional de la defensa en juicio ninguna decisión emanada de la Administración estará, en principio, exenta de revisión en sede judicial).

Sin embargo, en los países de doble jurisdicción los términos se bifurcan y la jurisdicción se convierte en un género que admite dos especies: la judicial y la administrativa.⁸⁷

Por su parte, Fiorini sostiene que las simples modalidades que se presentan no llegan a destruir la esencia de la función jurisdiccional, pues la actividad jurisdiccional y la actividad judicial son siempre idénticas, ya que muestran dos presupuestos:

1. Un *órgano independiente que dice el derecho*, y
2. Una *contienda* entre partes con las que tal órgano no tiene relación de dependencia alguna.

Por lo que, el que se denomine a esta labor jurisdiccional en lugar de judicial, que se destaque que el órgano esté dentro o fuera del poder judicial, que se establezcan recursos en lugar de acciones, todos éstos son caracteres que no

⁸⁷ Mairal, Héctor A. *Control judicial de la administración pública*, *Op. cit.*, nota 83, pp. 3 a 5.

definen la esencia de la función judicial cual es: *decir el derecho en un litigio por un órgano independiente.*

Por lo que concluye que, cualquiera que fuere la denominación, jurisdiccional o judicial, lo esencial es destacar esta independencia, para que no pueda jamás identificarse con actividad administrativa y menos aún con actividad legislativa.

Así, la actividad jurisdiccional siempre existe, aunque dividida en su unidad, es decir, repartida en órganos que integran el poder judicial y en órganos que no corresponden al mismo, pero que tampoco realizan función administrativa.⁸⁸

En este punto, es conveniente señalar que Rejtman sostiene que existen casos en que se le otorga a un órgano administrativo la potestad para resolver una controversia entre partes, y dicha actividad se ha asimilado a la jurisdiccional aun cuando sólo sea materialmente parecida a aquélla.

Pero, afirma que esas decisiones no son diferentes de los restantes actos administrativos, pues sus notas y características son las mismas que cabe predicar con relación a éstos y no tienen ninguno de los atributos de la función jurisdiccional como son: potestad de ejecutar bienes, convocar a testigos por la fuerza pública, decidir con fuerza de verdad legal, etc.

Por lo que, sólo por comodidad terminológica y dado lo difundido de su uso, admite la denominación de actos materialmente jurisdiccionales para referirse a aquéllos a través de los cuales un órgano en ejercicio de función administrativa resuelve un conflicto entre partes, aun cuando no con carácter definitivo. Pues tales órganos, comúnmente llamados “tribunales administrativos” tampoco tienen el régimen jurídico ni las funciones de los tribunales judiciales.

⁸⁸ Fiorini, Bartolomé A. *Qué es el contencioso*, Op. cit., nota 86, pp. 72 y 73.

En consecuencia, afirma que no existen en rigor actos jurisdiccionales dictados por órganos administrativos en tanto a través de aquéllos se comprueban situaciones jurídicas o de hecho con valor de *res iudicata*.⁸⁹

En el mismo sentido, Mairal señala que ningún acto emanado de la Administración recibirá, en el ámbito del Derecho argentino, el adjetivo de jurisdiccional. Lo cual no impide que diariamente la administración, en ejercicio de facultades que le han sido conferidas por ley, declare o deniegue derechos.

Esta actividad de “decir el derecho” por parte de la administración se presenta en tres tipos de situaciones:

1. Cuando la administración impone una sanción a un particular;
2. Cuando en ejercicio de una facultad reglada, le otorga o deniega un beneficio, y
3. Cuando dirime una controversia entre dos particulares.

Apunta que gran parte de la doctrina argentina califica de jurisdiccionales a los actos administrativos emitidos como resultado de esa actividad; que el decreto reglamentario de la Ley de Procedimientos Administrativos también utiliza el término; y, que, inclusive, la Corte Suprema de ese país ha admitido la asignación de “funciones jurisdiccionales” a organismos administrativos siempre que exista control judicial suficiente.

Pero el autor en comento se abstiene de usar esa terminología, porque:

⁸⁹ Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Op. cit., nota 72, pp. 9 y 10.

1. Si bien las funciones de control del Poder Ejecutivo que cumplen los tribunales judiciales, en un sistema judicialista, y los tribunales administrativos, en un sistema de doble jurisdicción, presentan similitud tal que permiten una comparación fructífera, ésta no puede incluir a los órganos de la Administración activa sin perder gran parte de su utilidad;
2. El calificar de jurisdiccional a un acto administrativo lo eleva a un rango que no merece y con ello se reduce el control judicial sobre este tipo de actos, pues si ya ha habido “jurisdicción” en sede administrativa, parece permisible disminuir la intensidad de la intervención judicial, y
3. La radical diferencia existente entre la posición del funcionario administrativo y la del integrante de un tribunal judicial o administrativo, diferencia que influye inevitablemente en las decisiones de aquél.⁹⁰

Establecido lo cual, dicho autor se plantea la pregunta de si los actos que se rehúsa calificar de “jurisdiccionales” tendrán un tratamiento distinto al de los restantes actos administrativos, pues, si así fuera, sería necesario darles un nombre especial para identificarlos.

Precisa que se debe reconocer que la función que cumple la administración, al emitir este tipo de actos, por estar generalmente rodeada de recaudos que tienden a asegurar la defensa de los particulares involucrados, es diferenciable del resto de las funciones administrativas.

Por lo que será fundamentalmente la presencia de un mayor rigorismo en el trámite, tanto para el particular como para la Administración, lo que exigirá diferenciar a este tipo de actos del resto de la actividad administrativa, a los cuales denomina “actos cuasi-jurisdiccionales”. Nombre con el que, a la vez que recuerda

⁹⁰ Mairal, Héctor A. *Control judicial de la administración pública*, *Op. cit.*, nota 83, pp. 6 a 8.

la calificación mayoritaria, señala la diferencia entre dichos actos y las decisiones de los tribunales judiciales o administrativos.⁹¹

2.6. Sistemas de control jurisdiccional de la actividad administrativa

Mairal sostiene que los diversos sistemas de control jurisdiccional de la actividad administrativa pueden agruparse en dos tipos básicos:

1. El de jurisdicción única, en el cual la competencia está atribuida al Poder Judicial, y
2. El de doble jurisdicción, en el cual dicha competencia se distribuye entre tribunales judiciales y administrativos.

Dentro del sistema de jurisdicción única, considera dos variedades:

- a) Con competencia atribuida al fuero general dentro del Poder Judicial (esta es originaria de Inglaterra y pasó a los Estados Unidos con la particularidad, en este último país, de la organización federal y su correlativa estructura de tribunales federales que intervienen cuando es parte la administración nacional o una de sus entidades), y
- b) Con competencia atribuida a un fuero especial dentro del Poder Judicial (este es el caso de España).

En el sistema de doble jurisdicción, hace referencia a las dos variantes siguientes:

- a) Con atribución de competencia basada en la materia de la controversia (en Francia, como regla general, la jurisdicción

⁹¹ *Ibíd.*, pp. 10 a 12.

administrativa interviene cuando la actividad estatal cuestionada constituye un servicio público, mientras que las demás causas en que la Administración es parte corresponden a la jurisdicción judicial), y

- b) Con atribución de competencia basada en la situación jurídica invocada por el actor (es el sistema italiano, que asigna a la jurisdicción judicial las controversias en las cuales el particular invoca un derecho subjetivo y a la administrativa las que comprenden intereses legítimos).⁹²

Por su parte, Fiorini señala la existencia de los sistemas que se precisan a continuación:

1. El sistema francés, también denominado sistema contencioso-administrativo;
2. El sistema judicial o judicialista, y
3. El sistema intermedio o mixto.

El sistema contencioso-administrativo pretende que órganos de la administración juzguen sus mismos actos. Por lo que, para sostener la tesis de este sistema debe aceptarse que la administración pública tiene, además de poder público administrativo, funciones que corresponden a los magistrados pertenecientes al poder judicial.

El segundo sistema, en su posición extrema, considera que el control jurisdiccional de las actividades de la administración debe ser realizado exclusivamente por órganos ubicados en el poder judicial. Esta tesis extrema sólo

⁹² *Ibíd.*, pp. 17 y 18.

sería una manifestación teórica, ya que pretende la separación absoluta de la actividad judicial. Por lo que, concluye señalando que puede distinguirse el sistema judicialista cuando el o los órganos que deciden en forma definitiva los litigios administrativos forman parte del poder judicial.

El sistema intermedio o mixto presenta, aunque no en forma absoluta, una organización jurisdiccional donde los litigios administrativos se distribuyen entre órganos judiciales y órganos con funciones judiciales que no se encuentran en la organización tribunalicia. En este caso, la unidad jurisdiccional que aspira a exhibir el sistema judicialista ésta escindida.

Sin embargo, el autor referido señala que, realmente, estas clasificaciones no encuentran, en el derecho comparado, un sistema típico y específico, pues todos ofrecen modalidades que los destacan como sistemas intermedios.⁹³

Finalmente, es conveniente señalar que Fiorini precisa que en los países que han instituido el recurso por inconstitucionalidad, como acontece en Argentina, la división jurisdiccional desaparece, ya que se centraliza a través de la función jurisdiccional realizada por el órgano máximo del poder judicial en defensa de la Ley Fundamental. Por lo que se está ante una centralización atenuada a través del recurso excepcional, como lo es el denominado recurso por inconstitucionalidad.⁹⁴

2.7 Conclusiones del Capítulo

De lo expuesto hasta este punto, se puede concluir que:

1. Los actos relacionados con la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, quedan comprendidos en la función administrativa, ya que no implican el dictado de actos generales ni la resolución de controversias;

⁹³ Fiorini, Bartolomé A. *Qué es el contencioso*, Op. cit., nota 86, pp. 69 a 73.

⁹⁴ *Ibíd*em, pp. 72 y 73.

2. En virtud de que México es un Estado de Derecho, la actuación de las autoridades, en relación con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, debe apegarse a la normativa vigente;
3. Dado que es posible que los sujetos obligados incurran en irregularidades en la tramitación y respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública, es preciso contar con medios de control, a través de los cuales se pueda revisar si está apegada al marco normativo aplicable.

Como vimos en el Capítulo 1 de esta investigación, entre los aspectos que deben contemplarse en las leyes de acceso a la información pública está el relativo al procedimiento de revisión de la actuación de los sujetos obligados;

4. Entre los tipos de controles de la actividad administrativa del Estado, están los administrativos y los jurisdiccionales;
5. Según una concepción amplia los controles administrativos y jurisdiccionales, integran la justicia administrativa;
6. Entre los instrumentos que componen la justicia administrativa, están los recursos administrativos;
7. Atento a lo dispuesto por el artículo 6º, Apartado A, fracción IV, de la Constitución, las leyes en materia de acceso a la información deben establecer procedimientos de revisión expeditos ante organismos especializados;
8. Los sistemas jurisdiccionales de control de la actividad administrativa del Estado son el francés (según el cual los órganos de la administración deben

juzgar sus mismos actos), el judicialista (que le atribuye el control de la actividad de la administración, de forma exclusiva, a los órganos del poder judicial) y el mixto (en el que las controversias administrativas se distribuyen entre órganos judiciales y órganos con funciones judiciales que están fuera de la organización del poder judicial);

9. México tiene un sistema jurisdiccional de control de la actividad administrativa del Estado de tipo mixto, pues, aunque existen tribunales de lo contencioso-administrativo, sus determinaciones son impugnables mediante juicio de amparo, y

10. Los recursos en materia de acceso a la información pública no son resueltos por los tribunales administrativos, ni caen, en principio, en el ámbito de competencia originaria del poder judicial. En tal virtud, podemos concluir que son recursos de tipo administrativo, ya que, son resueltos por organismos especializados.

Esto último, hace necesario que, a continuación, entremos al análisis de los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública.

CAPÍTULO 3

ORGANISMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 3

ORGANISMOS GARANTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

De conformidad con el artículo 6º, Apartado A, fracción IV, de la CPEUM, deben existir procedimientos de revisión expeditos, los cuales se tramitarán ante organismos autónomos especializados e imparciales.

Dado que esta investigación versa sobre dichos procedimientos de revisión, es preciso analizar la regulación de los organismos garantes, tanto en la Constitución, como en las leyes secundarias en la materia.

Pero, de inicio, se expondrán las razones que hacen necesaria la existencia de autoridades que aseguren el respeto al derecho de acceso a la información pública.

Luego se abordará la regulación de los denominados organismos garantes en la Constitución Federal y en la LGTAIP. Ello para concluir con algunas consideraciones sobre las funciones y la naturaleza de dichos organismos.

3.1. Necesidad de una autoridad que garantice el derecho de acceso a la información pública

En el Capítulo 1, específicamente en el apartado **1.6**, se expusieron los principios generales que, según diversas organizaciones y expertos en la materia, deben cumplir las leyes en materia de acceso a la información.

En este punto, es preciso hacer referencia nuevamente a algunos de ellos, pues, están relacionados con el establecimiento de organismos garantes del derecho de acceso a la información pública.

En la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano⁹⁵, se señala como principio el que:

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.

Del texto transcrito, se desprende que los individuos deben tener dos posibilidades para llevar a cabo la impugnación de la negativa u obstrucción de acceso a la información:

1. Recurso ante una instancia administrativa, y
2. Apelación de la decisión de la instancia administrativa ante los tribunales.

De estas posibilidades de impugnación, la que nos interesa para efectos de este capítulo es la primera, esto es, la posibilidad de acudir ante una instancia administrativa.

Entre los *Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información* señalados en el trabajo de Artículo 19⁹⁶, está el denominado *Procedimiento para facilitar el acceso*, que comprende los subtemas:

1. Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente y existirán mecanismos de revisión independiente de cualquier denegación, y
2. Apelaciones.

⁹⁵ La resolución puede consultarse en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

⁹⁶ El documento correspondiente puede consultarse en: <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

En el primero, se hace referencia a procedimientos para decidir sobre las solicitudes de información en tres instancias diferentes:

- a) Procedimiento interno del órgano público;
- b) Recurso a un órgano administrativo independiente, y
- c) Recurso judicial.

De las instancias mencionadas, la relacionada con el tema que nos ocupa es la segunda, en que se hace referencia a un órgano administrativo independiente.

En el subtema intitulado Apelaciones, se señala la existencia de dos tipos de apelaciones:

- a) Apelación interna ante una autoridad superior, y
- b) Apelación ante un órgano administrativo independiente.

En relación con ésta última, se precisa que la ley debe establecer el derecho individual de apelar las negativas de acceso a la información ante un órgano administrativo independiente, que podrá ser uno ya creado (como el defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos), o bien, un órgano establecido específicamente para tal fin.

Cuya independencia debe ser garantizada formalmente y, además, mediante el proceso por el cual su titular o los miembros de la junta directiva sean designados, que debe estar a cargo de órganos representativos (como una comisión parlamentaria integrada por todos los partidos), ser abierto y prever la

participación del público (por ejemplo, en lo relativo a la presentación de candidaturas).

Además, se señala que los integrantes del órgano deben reunir ciertos niveles de profesionalidad, independencia y capacidad, así como, que deben estar sujetos a normas estrictas que permitan evitar el conflicto de intereses.

Por su parte, Basterra⁹⁷ señala que un aspecto que no puede estar ausente en una ley acorde a los estándares internacionales en la materia y al Estado constitucional de Derecho es el consistente en prever un órgano de control encargado de dotar de eficacia a la ley a través de sus funciones: administrativa, de fiscalización, reglamentarias y otras que la ley establezca.

Dicha autora, al analizar cómo se estructura y funciona el órgano de control, afirma que no todas las leyes en la materia tienen un órgano de control o de aplicación creado específicamente por ellas; y, opina que sería conveniente que en su país se estableciera una Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública o Comisión Nacional de Acceso a la Información que deberá ser un ente con autarquía financiera y funcional, comprendido en la esfera del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En el ámbito nacional, dentro de los principios o estándares democráticos internacionales cuya observación evaluaron Villanueva, Gómez y Pacheco⁹⁸, existe uno denominado *Órgano garante*, al que entienden como el ente creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

⁹⁷ Basterra, Marcela I. *Op. cit.*, nota 17, pp. 421 a 424.

⁹⁸ Villanueva, Ernesto, Gómez Gallardo, Perla y Pacheco Luna, Carolina, *Op. cit.*, nota 53, pp. 11 y 25.

En una obra diversa, Villanueva⁹⁹ apunta que la existencia de una autoridad reguladora independiente es una de las piedras angulares para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, deseable en las democracias consolidadas, pero imprescindible en las emergentes, en las que la confianza en las instituciones legales tradicionales está en proceso de construcción.

Las ventajas que ofrecen las autoridades reguladoras independientes, según el mismo autor, son las siguientes:

1. Fomentan la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminan el conflicto de intereses cuando el órgano depende de uno de los poderes sujetos a la ley de acceso a la información pública;
2. Son instancias gratuitas, expeditas y eficaces para dirimir conflictos en materia de acceso a la información, en comparación con la autoridad jurisdiccional;
3. Pueden ofrecer un programa intensivo de educación y capacitación para los gobernados, a fin de que se aproveche de la mejor manera el derecho de acceso a la información pública, y
4. Están en condiciones de evaluar año con año, las fortalezas y debilidades de la ley de acceso a la información pública.

Además, señala que tanto en declaraciones internacionales, como en leyes nacionales modernas, se abona a favor de autoridades reguladoras independientes.

⁹⁹ Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Op. cit., nota 7, pp. LXIV a LXVI.

Entre las primeras, están los Principios de Johannesburgo de 1995, en cuyo numeral 14, se señala que para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, se debe adoptar el derecho de apreciación por una autoridad independiente que justifique la validez de la negativa de acceso.

Como ejemplo de las segundas, está la *Freedom of Information Act 2000*, del Reino Unido, que tiene un capítulo dedicado al Comisionado para la Información, que es una autoridad independiente, la cual reporta sobre el ejercicio de sus atribuciones legales, de manera directa al Parlamento.

3.2. Autonomía de los organismos garantes

En México, la forma más utilizada para asegurar la independencia de los organismos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información pública, ha sido el dotarlos de autonomía. Por lo que, antes de analizar la regulación vigente de dichos organismos, es pertinente hacer una breve referencia a las formas de organización administrativa y al surgimiento de los órganos autónomos.

3.2.1. Formas de organización administrativa

Acosta¹⁰⁰ explica que organizar significa ordenar y acomodar de manera sistemática, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos, para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo.

Llevando dichas ideas al ámbito de la administración pública, define la organización administrativa como *“la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para*

¹⁰⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 276 y 277.

lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”

Ahora bien, Delgadillo¹⁰¹ señala que el funcionamiento de la organización administrativa hace necesaria la utilización de diversas formas de estructuración, acordes a las necesidades y fines que se proponga la administración de que se trate; así como, que dichas formas de organizarse son determinadas con base en consideraciones, políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y a la especialidad de la materia de que deban conocer.

En el mismo orden de ideas, Acosta¹⁰² sostiene que la administración pública necesita ordenarse adecuada y técnicamente para realizar su actividad de manera rápida, eficaz y conveniente; y, que, para lograrlo, en la evolución de la administración pública, se han buscado formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país en un momento determinado.

Agrega que las formas de organización administrativa que tradicionalmente se han considerado, son las cuatro que se señalan a continuación:

1. Centralización;
2. Desconcentración;
3. Descentralización, y
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.

Aunque, la realidad administrativa impone, en muchas ocasiones, variantes a estas formas, ya que las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir

¹⁰¹ Delgadillo, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 62, p. 90.

¹⁰² Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, nota 100, pp. 276 y 277.

a distintas formas de administración, correspondiéndole al Derecho proporcionar el marco jurídico para ellas.

De las formas de organización administrativa referidas, para efectos de esta investigación, nos interesan las tres primeras, que también son definidas por el autor en comentario.

Acosta sostiene que la centralización *“es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”*¹⁰³

Por lo que se refiere a la desconcentración administrativa, señala que es *“una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.”*¹⁰⁴

Además, afirma que la descentralización administrativa *“es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:*

1. *Actividades que competen al Estado.*
2. *O que son de interés general en un momento dado,*
3. *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
 - a) *Personalidad Jurídica.*

¹⁰³ *Ibídem*, p. 282.

¹⁰⁴ *Ibídem*, p. 463.

- b) *Patrimonio Propio.*
- c) *Régimen Jurídico Propio.*¹⁰⁵

En relación con esas formas de organización administrativa, Delgadillo¹⁰⁶ sostiene que las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados; en tanto que la tercera ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero, con carácter estatal.

3.2.2. Órganos autónomos

Acosta¹⁰⁷ relata que, desde finales del siglo XIX, en Francia y otros países europeos, se dio un fenómeno que después se trasladó a otros países, especialmente a los de Latinoamérica y, en particular, al nuestro: la creación de organismos públicos descentralizados, que, en su momento, la práctica de los Estados y la doctrina consideró que tenían autonomía.

En su opinión, esa autonomía no llegó a precisarse con claridad, ya que de todas maneras eran organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio también por el Estado y que prestaron o prestan servicios y que desempeñan actividades que corresponden al Estado, o bien, son de interés público.

Pero, así fue que surgió el concepto de organismo público descentralizado y se llegó a sostener que tenían autonomía de gestión y presupuestaria. La cual, aplicada a la actividad administrativa se centra fundamentalmente en la no injerencia ni política ni administrativa del gobierno central en el manejo de los órganos autónomos.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 495.

¹⁰⁶ Delgadillo, Luis Humberto, *Op. cit.*, nota 62, pp. 90 y 91.

¹⁰⁷ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, nota 100, pp. 604, 606, 608 y 618.

En México, los organismos autónomos nacieron al emitirse la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, aunque, con posterioridad, han surgido organismos a los que también se les llama autónomos y que topográficamente no están adscritos a ninguno de los capítulos de la Constitución, que se refiere a los poderes de la Unión (por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, y el Banco de México).

En la parte conclusiva de su exposición, dicho autor señala que es muy discutible que los organismos autónomos constituyan estrictamente poderes del Estado mexicano, pues, ello marcaría el inicio de la anarquía, por tratarse de instituciones del Estado que están fuera del marco de referencia de los poderes y, por ello, invita a meditar a fondo este fenómeno y sus posibles consecuencias en la acción político-administrativa de nuestro país.

Una visión un tanto distinta sobre los órganos autónomos es la expuesta por Pedroza¹⁰⁸, quien afirma que la autonomía es una forma de división del poder, que no debe ser entendida como soberanía, sino solo como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

En ese tenor, la soberanía y la autonomía son conceptos excluyentes entre sí, pues la primera aísla a su titular, al prescindir de cualquier contribución proveniente del exterior; y, la segunda implica una situación de relación de independencia relativa, ya que mantiene una estrecha relación con otros y, con base en ese vínculo, limita la esfera de otros individuos, o bien, se ve limitado por éstos.

Lo cual la lleva a concluir que la relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía; en tanto que lo absoluto es la característica esencial de la soberanía.

¹⁰⁸ Pedroza De la Llave, Susana Thalía, "Los órganos constitucionales autónomos en México", en Serna De la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 176 a 178.

Así, autonomía y soberanía no son términos equivalentes. El primero es un concepto más restringido, que no supone una separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución, pues es ésta, en la mayoría de los casos, la que reconoce qué ente u órgano es autónomo; y, además, la autonomía se presenta en diferentes grados, esto es, hay órganos más autónomos que otros.

Hechas esas distinciones, la autora señala que la descentralización está estrechamente vinculada con el concepto de autonomía, que es la facultad que tienen las instituciones para gobernarse o para ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.

Por lo anterior, señala que cuando nace un ente descentralizado, dentro del marco del derecho público, mediante una ley especial que le confiere personalidad jurídica, patrimonio propio y la posibilidad de organizarse con un régimen particular de derecho público, entonces se está en presencia de un instituto autónomo.

En consecuencia, la autonomía es más que sólo el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión, sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.

En cuanto al tipo de actividades asignadas a los órganos autónomos, la autora sostiene que es de la más amplia variedad, pues se les ha encomendado desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad social.

Finalmente, Pedroza apunta que, para algunos especialistas en Derecho Administrativo, los institutos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir con el desarrollo de sus actividades, pero que, en estricto sentido, son

entes autárquicos (la autarquía es la capacidad que tienen las entidades descentralizadas de administrarse a sí mismas, con independencia de los poderes centrales o estatales), aunque están sujetos a coordinación y control, lo que comprende el conjunto de potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que pueden ejercer las autoridades supremas del Estado. Lo cual tiene como consecuencia, que las decisiones de un ente u órgano autónomo no están exentas del control de los poderes públicos, sobre todo del órgano parlamentario.

3.2.3. Tipos de autonomía de los organismos garantes

De la lectura de la normativa de las entidades federativas vigente antes de la armonización con la LGTAIP, en específico de las Constituciones locales y de las leyes en materia de acceso a la información pública, se advierte que en 32 casos se señalaba que el organismo garante era autónomo y no formaba parte de la administración pública local:

Entidad federativa	Fundamento	Tipo de autonomía	Fundamento
Aguascalientes	42 y 3, fracción, XVII, de la Ley	Autonomía de gestión e independencia en sus decisiones	3, fracción XVII, de la Ley
Baja California	7, Apartado C, segundo párrafo, de la Const.	Autonomía operativa, de gestión y de decisión	7, Apartado C, segundo párrafo, de la Const.
Baja California Sur	29, de la Ley	Autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones	29, de la Ley
Campeche	49, de la Ley	Autonomía operativa, de gestión y de decisión	49, de la Ley
Chiapas	90, de la Const.	Plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna	90, de la Const.
Chihuahua	4, octavo párrafo, de la Const.	No se precisa	No aplica

Coahuila	7, séptimo párrafo, fr. VII, de la Const.	Autonomía política, jurídica, administrativa, presupuestal, patrimonial y financiera	7, séptimo párrafo, fr. VII, numeral 2, de la Const.
Colima	1 Bis, último párrafo, de la Const.	No se precisa	No aplica
Distrito Federal	63, primer párrafo de la Ley	Autonomía presupuestaria, de operación y de decisión	63, primer párrafo, de la Ley
Durango	29, fr. V, de la Const.	Autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión	130, párrafo primero, de la Const.
Guanajuato	14, Apartado B, Base Primera, de la Const.	Autonomía técnica, de gestión, para proponer su presupuesto y determinar su organización interna	14, Apartado B, Base Primera, de la Const.
Guerrero	108, numeral 1, de la Const.	Autonomía técnica, presupuestal, de gestión, organización, funcionamiento y de decisión	106, fr. III, de la Const.
Hidalgo	79, de la Ley	No se precisa	No aplica
Jalisco	9, de la Const.	Autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones	33, de la Ley
México	5, decimoquinto párrafo, fr. IV, de la Const.	Autonomía operativa, presupuestaria y de decisión	56, de la Ley
Michoacán	97, de la Const.	Autonomía patrimonial, de operación y de gestión	97, de la Const.
Morelos	23-A, de la Const.	No se precisa	No aplica
Nayarit	7, fr. XII, de la Const.	Autonomía operativa, de gestión y de decisión	7, fr. XII, de la Const.
Nuevo León	6, párrafo segundo, fr. V, de la Const.	Autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión	87, de la Ley
Oaxaca	114, primer párrafo, de la Const.	Autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones	114, primer párrafo, de la Const.

Puebla	12, fr. VII, de la Const.	No se precisa	No aplica
Querétaro	33, Apartado B, de la Const.	Autonomía operativa, de gestión y de decisión	33, Apartado B, de la Const.
Quintana Roo	21, tercer párrafo, fr. IV, de la Const.	Autonomía operativa, de gestión y de decisión	21, tercer párrafo, fr. IV, de la Const.
San Luis Potosí	17, de la Const.	Autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión	17, de la Const.
Sinaloa	109 Bis B, de la Const.	Autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna	109 Bis B, de la Const.
Sonora	2o., de la Const.	Autonomía presupuestal, operativa, de gestión y de decisión	2o., de la Const.
Tabasco	4 bis, fr. VI, de la Const.	Plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria	4 bis, fr. VI, de la Const.
Tamaulipas	62, de la Ley	Autonomía presupuestaria, operativa, técnica, de gestión y de decisión	62, de la Ley
Tlaxcala	Título VIII	Autonomía	50, de la Ley
Veracruz	67, párrafo primero y fr. IV, de la Const.	Autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo	67, párrafo primero, de la Const.
Yucatán	73, fr. II, y 75, de la Const.	No se precisa	No aplica

El único órgano garante que era parte de la administración pública local era el del Estado de Zacatecas, pues, según el artículo 37, de la ley de la materia, era un organismo público descentralizado, aunque en el mismo artículo se le da autonomía presupuestaria, operativa y de decisión.

3.3. Regulación de los organismos garantes en la CPEUM

Como vimos en apartado 1.7 de esta tesis, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007, en el artículo 6º de la CPEUM, se establecieron ciertos principios y bases para regir el ejercicio del derecho de acceso a la información, de los cuales resultan relevantes para el tema que nos ocupa, los dos siguientes:

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

De los cuales, se desprende que tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, estaban obligados a establecer órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que se encargaran, entre otras cosas, de sustanciar procedimientos de revisión expeditos.

Ahora bien, conforme a lo señalado en el apartado 1.8 de esta tesis, en las reformas y adiciones a la Constitución Federal, publicadas el 7 de febrero de 2014, se establecieron ciertas reglas relativas a los organismos garantes:

1. En cuanto a la naturaleza de los organismos garantes, en la reforma al Apartado A, fracción IV, del artículo 6º constitucional, se previó que deberán ser autónomos, especializados e imparciales, pero ya no se acota a que la autonomía de éstos sea operativa, de gestión y de decisión, como lo señalaba la redacción anterior;

2. En la fracción VIII, adicionada al artículo 116, se previó que en las Constituciones de los Estados se deben establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información;
3. En el inciso ñ, adicionado a la fracción V, de la Base Primera, del Apartado C, del artículo 122, se previó que el Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información, que contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como, plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna, y
4. En la fracción VIII, adicionada al artículo 6º constitucional, se regula el organismo garante a nivel federal. De cuya lectura, se desprenden los siguientes puntos:
 - a) El organismo garante a nivel federal:
 - i. Es autónomo, especializado e imparcial;
 - ii. Es colegiado;
 - iii. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y
 - iv. Cuenta con plena autonomía técnica y de gestión, así como, con capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna;
 - b) Dicho organismo se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en

posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho;

- c) El organismo garante se registrará por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad;
- d) El organismo tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como, de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; salvo de los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros;
- e) El organismo garante conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley;
- f) El organismo, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del Estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten;
- g) Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, pero, el Consejero Jurídico del

Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia;

- h) El organismo se integra por siete comisionados, que:
- i. Durarán en su encargo siete años;
 - ii. Deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución, esto es:
 - 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
 - 2) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
 - 3) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero, si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
 - 4) Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y
 - 5) No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún

Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento;

- iii. No podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, y
 - iv. Sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.
- i) En cuanto al nombramiento de las y los comisionados:
- i. La Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará a la el comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley;
 - ii. Podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado o comisionada la persona nombrada por el Senado de la República;
 - iii. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante, y

- iv. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género;
- j) El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo, y
- k) La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

En tanto que, de los Artículos Transitorios Sexto y Octavo, se desprenden las siguientes notas sobre el funcionamiento del organismo garante federal:

- a) Podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción, con posterioridad a la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto expida el Honorable Congreso de la Unión, y
- b) En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes en materia de transparencia, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el Decreto de reformas y adiciones en comento y por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente.

En relación con lo señalado en el inciso a, debe decirse que Artículo Transitorio Sexto, de la LGTAIP, publicada el 4 de mayo de 2015, estableció que el Instituto podría ejercer las facultades de revisión y de atracción, transcurrido un

año a partir de la entrada en vigor del Decreto constitucional en comento, que fue el día siguiente al referido.

3.4. Regulación de los organismos garantes en la LGTAIP y en las leyes de las entidades federativas

Ahora bien, la LGTAIP también contiene algunas reglas sobre los organismos garantes, específicamente en el Capítulo II, de su Título Segundo, en el que establecen características y facultades tanto del federal como de los correspondientes a las entidades federativas, mismas que se pueden analizar en los subapartados siguientes: características de los organismos garantes; aspectos que se pueden determinar en las leyes secundarias; su integración; la posibilidad de remoción; estructura; presupuesto; atribuciones en general de los organismos garantes; y, atribuciones adicionales del INAI.

a) Características de los organismos garantes

Los organismos garantes son:

- i. Autónomos;
- ii. Especializados;
- iii. Independientes;
- iv. Imparciales;
- v. Colegiados;
- vi. Con personalidad jurídica y patrimonio propios;

- vii. Con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, y
- viii. Responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la CPEUM, así como, por lo previsto en la LGTAIP y demás disposiciones aplicables (artículo 37).

b) Aspectos que se pueden determinar en las leyes secundarias

En la Ley Federal y las de las entidades federativas se determinará lo relativo a:

- i. La estructura y funciones de los organismos garantes;
- ii. La integración;
- iii. La duración del cargo;
- iv. Los requisitos y el procedimiento de selección, y
- v. El régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes (artículo 37).

c) Integración

Los integrantes se denominarán Comisionados y tanto el Congreso de la Unión, como los Órganos Legislativos de las entidades federativas, a fin de

garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán:

- i. Prever en su conformación un número impar;
- ii. Procurar, en su conformación, privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales;
- iii. Procurar la igualdad de género, y
- iv. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

En los procedimientos para la selección de los Comisionados, se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad (artículo 38).

d) Posibilidad de remoción

Los Comisionados sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la CPEUM y serán sujetos de juicio político (artículo 39).

e) Estructura

Los organismos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones (artículo 40).

f) Presupuesto

El Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes

para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la LGTAIP, las leyes federales y de las entidades federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria (artículo 40).

g) Atribuciones en general de los organismos garantes

Para facilitar la exposición de las atribuciones de los organismos garantes en general, se dividen en los rubros siguientes:

A. Facultad relacionada con el respeto al marco constitucional

- i. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según corresponda, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

B. Facultades relacionadas con el cumplimiento de la ley

- i. Interpretar los ordenamientos que les resulten aplicables y que deriven de la LGTAIP y de la Constitución Federal, y
- ii. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.

C. Facultades relacionadas con la tramitación de medios de impugnación

- i. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito local, en términos de lo dispuesto por la LGTAIP, y

- ii. Presentar petición fundada al INAI para que conozca de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

D. Facultades relacionadas con la sanción de infracciones por parte de servidores públicos

- i. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la LGTAIP y en las demás disposiciones aplicables, y
- ii. Determinar y ejecutar, según corresponda, las sanciones, de conformidad con lo señalado en la LGTAIP;

E. Facultades relacionadas con la promoción y difusión del derecho de acceso a la información

- i. Promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información;
- ii. Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo;
- iii. Capacitar a los Servidores Públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;
- iv. Suscribir convenios de colaboración con particulares o sectores de la sociedad cuando sus actividades o productos resulten de interés público o relevancia social;
- v. Los organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica;

- vi. Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales;
- vii. Suscribir convenios con los sujetos obligados que propicien la publicación de información en el marco de las políticas de transparencia proactiva, y
- viii. Suscribir convenios de colaboración con otros organismos garantes para el cumplimiento de sus atribuciones y promover mejores prácticas en la materia.

F. Facultad para incidir en política pública

- i. Los organismos garantes podrán emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental que permitan orientar las políticas internas en la materia.

G. Facultades tendentes a lograr la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la información

- i. Promover la igualdad sustantiva;
- ii. Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información, y
- iii. Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como, en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles, para que sean sustanciados y

atendidos en la misma lengua y, en su caso, se promuevan los ajustes razonables necesarios si se tratara de personas con discapacidad.

H. Facultades relacionadas con el estudio del derecho de acceso a la información

- i. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de acceso a la información, y
- ii. Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en el análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública.

I. Hipótesis genérica

- i. Las demás que les confieran la LGTAIP y otras disposiciones aplicables (artículo 42).

Esta hipótesis abre la posibilidad de que los órganos legislativos locales les confieran facultades más amplias a los organismos garantes, lo cual puede significar una mejora en las condiciones de la entidad federativa para garantizar el derecho de acceso a la información pública.

h) Atribuciones adicionales del INAI

El INAI, además de contar con las facultades señaladas en el inicio anterior y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información (en adelante LFTAI o Ley Federal), tendrá las atribuciones que se señalan enseguida, cuya exposición se facilita dividiéndolas en los rubros siguientes:

A. Facultad de coordinación

- i. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia.

B. Facultades relacionadas con el cumplimiento de la ley y sanción

- i. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, la Ley General, y
- ii. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la LGTAIP.

C. Facultades relacionadas con la tramitación de medios de impugnación

- i. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal;
- ii. 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, y
- iii. 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.

D. Facultades relacionadas con el respeto al marco constitucional

- i. 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, y

- ii. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la CPEUM.

E. Facultades relacionadas con la promoción y evaluación en materia de acceso a la información

- i. Suscribir convenios de colaboración con los organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia, y
- ii. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público.

F. Hipótesis genérica

- i. Las demás que le confieran la LGTAIP y otras disposiciones en la materia (artículo 41).

Esta hipótesis abre la posibilidad de que el legislador federal le confiera facultades más amplias al INAI, lo cual puede significar una mejora en las condiciones para garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Establecido lo cual, es preciso señalar que en las leyes de las entidades federativas¹⁰⁹, se establecen organismos garantes del derecho de acceso a la información, con facultades que coinciden con los rubros señalados, cuyas denominaciones se precisan enseguida:

Ámbito de competencia	Denominación del organismo garante
Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes.
Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Baja California.
Baja California Sur	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur.
Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.
Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.
Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Ciudad de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.
Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública.
Colima	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima.
Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales.
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.
Guerrero	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero.
Hidalgo	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos Personales del Estado de Hidalgo.
Jalisco	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

¹⁰⁹ Las leyes a que nos referimos son las consultadas al 25 de abril de 2017, de las cuales todas, excepto la del Estado de Aguascalientes, fueron armonizadas para cumplir lo previsto en la CPEUM.

México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios.
Michoacán	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística.
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.
Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.
Oaxaca	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
Puebla	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.
Querétaro	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.
Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo.
San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.
Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.
Sonora	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas.
Tlaxcala	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala.
Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Yucatán	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
Zacatecas	Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

3.5. Conclusiones del Capítulo

De lo expuesto en el Capítulo 2 y en el presente, podemos concluir respecto de los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública, lo siguiente:

1. Son instancias especializadas que están facultadas por la Constitución y las leyes en materia de acceso a la información, para resolver las inconformidades que los particulares tengan en relación con las respuestas o la falta de respuesta de los sujetos obligados a las solicitudes de acceso a la información pública;
2. Fueron creados, en principio, para contar con instancias imparciales que resolvieran las inconformidades de los particulares con los sujetos obligados, con motivo de la atención dada a las solicitudes de acceso a la información pública;
3. En su diseño institucional ha prevalecido la forma de organización administrativa que los dota de autonomía y, aunque ésta se ha entendido de diversas maneras por los órganos legislativos de nuestro país, existe ahora, con la reforma constitucional de 2014 y la LGTAIP, lineamientos que no pueden ser soslayados por los legisladores locales en los actos de creación de los organismos garantes;
4. El establecimiento de la competencia referida en el numeral 1, a favor de los organismos garantes, obedeció a la necesidad de que existiera procedimientos expeditos de revisión, no sujetos a los plazos y a las formalidades de las instancias judiciales;
5. Al ser los organismos garantes las instancias especializadas en la materia de acceso a la información pública, el legislador consideró adecuado dejar

la revisión de sus determinaciones fuera del ámbito de competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

En ese tenor, solo el Poder Judicial de la Federación está facultado para conocer de las impugnaciones que se enderezan en contra de las resoluciones que emiten los organismos garantes;

6. El legislador federal estableció la posibilidad de que el INAI funja como instancia revisora de las resoluciones de los organismos garantes locales, en algunos casos, con lo cual se puede generar, hasta cierto punto, uniformidad en los criterios de resolución de los medios de impugnación;
7. En la faceta de organismos encargados de resolver las inconformidades de los solicitantes, constituyen una forma de control de la actividad administrativa del Estado, pues, las solicitudes de información dan lugar a actos de naturaleza administrativa, por exclusión, ya que no encuadran en las hipótesis de acto legislativo o acto judicial;
8. Su función no se limita a fungir como un medio de control de la actividad administrativa, ya que, al ser creados como encargados de velar porque el derecho de acceso a la información sea efectivo, tienen encomendadas funciones para: difundir el derecho de acceso a la información pública; garantizar que los sujetos obligados publiquen la información a que están obligados por ley; a lograr impacto a nivel de políticas públicas; y, promover el estudio de la materia.

Una vez que se cuenta con un marco teórico relacionado con el control de la actividad administrativa del Estado y con un análisis relativo a los organismos garantes, que son los encargados de tramitar los procedimientos de control de la actividad que despliegan los sujetos obligados en relación con la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, es preciso abordar el tema de las

garantías de los derechos humanos, que abarca la noción de recurso administrativo.

Ello, para allegarnos de las últimas herramientas necesarias para hacer un análisis de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, a la luz, por una parte, de la teoría de los recursos administrativos y, por otra parte, de la jurisprudencia de la CoIDH en materia de acceso a la justicia.

CAPÍTULO 4

LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO 4

LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Para realizar el análisis de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, que se delineó en la introducción de esta tesis, es preciso referirnos ahora a las garantías de los derechos humanos, entre las cuales, existen algunas de naturaleza administrativa, que sirven para proteger determinadas prerrogativas en particular. Para, después, analizar algunos criterios establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el derecho de acceso a la justicia.

Luego, resulta necesario analizar ciertos aspectos teóricos relacionados con los recursos administrativos. Para ello, en primer lugar, nos acercaremos a la noción de impugnación, partiendo desde el ámbito de la teoría del proceso. Después, nos enfocaremos en el recurso administrativo, iniciando con la indagación de su concepto y, trataremos sobre los elementos de los recursos administrativos, abordaremos algunas clasificaciones de éstos y los principios que los rigen. Esto para contar con un marco teórico en el cual se puedan encuadrar los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública existentes en la normativa vigente.

4.1. El derecho de acceso a la información como derecho humano

Para iniciar este apartado, resulta necesario hacer referencia a la definición de los derechos humanos. Luego, hablar de la distinción que algunos doctrinarios hacen entre éstos y los derechos fundamentales. Para concluir con la situación de los derechos humanos en el marco normativo vigente en nuestro país.

4.1.1. El concepto de los derechos humanos

Existe literatura abundante sobre el concepto de los derechos humanos. Pero, para efectos de esta investigación, bastará con exponer solamente algunos ejemplos, a fin de establecer las características relevantes que se desprenden de los mismos.

Los derechos humanos han sido definidos como las “[p]rerrogativas mínimas que todo miembro de la especie humana, por su propia naturaleza, debe gozar, y cuyo respeto y observancia deben ser garantizados por el Estado en todo tiempo y lugar, pues a través de ellas se concretan las exigencias de la dignidad humana.”¹¹⁰

En el mismo tenor, para Nikken, los derechos humanos son los atributos que tiene todo ser humano, por el hecho de serlo, que son inherentes a su dignidad, los cuales deben ser respetados, garantizados o satisfechos por el Estado.¹¹¹

Por su parte, Escobar Roca¹¹² sostiene que “los derechos humanos son demandas de abstención o actuación, derivadas de la dignidad de la persona y reconocidas como legítimas por la comunidad internacional, siendo por ello merecedoras de protección jurídica por el Estado.” Entre otros aspectos, puntualiza que los derechos humanos:

1. Son demandas, porque no siempre son reconocidos por el derecho positivo;

¹¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos, Parte General*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 5.

¹¹¹ Nikken, Pedro, *El concepto de derechos humanos*, en Cerdas Cruz, Rodolfo y Nieto Loaiza, Rafael (comps.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, Costa Rica, Prometeo, 1994, p. 15. Consultable en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1835-estudios-basicos-de-derechos-humanos-t-i>

¹¹² Escobar Roca, Guillermo, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, España, Trama, 2005, pp. 16 a 18.

2. La dignidad es su soporte material, por su amplitud y generalización, de entre los valores o principios morales;
3. Deben ser congruentes con un conjunto de principios y valores compartidos de manera amplia y plasmados en documentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aunque, no deben su existencia al reconocimiento internacional, sino a su racionalidad intrínseca, y
4. Han logrado o aspiran a lograr la protección del ordenamiento jurídico.

Finalmente, Pacheco Gómez¹¹³ considera que la denominación más adecuada de los derechos humanos es derechos fundamentales de la persona humana, pues, implica, por un lado, que *“toda persona humana posee derechos por el hecho de serlo y estos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual[y, por otro lado,] que esos derechos son fundamentales, es decir, que se encuentran vinculados con la dignidad de la persona humana.”*

De las ideas expuestas, se desprenden las siguientes características relevantes sobre el concepto de los derechos humanos:

1. Son prerrogativas que poseen todas las personas;
2. Derivan de la dignidad humana;
3. Deben ser reconocidos, respetados y garantizados por el Estado.

¹¹³ Pacheco Gómez, Máximo, “El concepto de derechos fundamentales de la persona humana”, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Liber Amicorum*, Héctor Fix-Zamudio, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Unión Europea, 1998, p. 45.

4.1.2. Los derechos humanos y los derechos fundamentales

Al abordar el tema de la definición de los derechos humanos, Bidart Campos¹¹⁴ refiere que existe una división en los conceptos que aporta la doctrina, la cual deriva del hecho de que unos parten de la idea de la existencia de una instancia que se encuentra fuera o sobre la positividad, en tanto que otros parten solamente del derecho positivo.

Señala que, de las definiciones, se observa “*un doble plano: uno, el de lo que la filosofía de los derechos humanos define en la suprapositividad como lo que ‘debe ser’ reconocido en la positividad; y otro, el de lo que en la positividad ya ‘es’, tal como el plano anterior prescribe o exige que ‘debe ser’. Al primer plano se le puede convencionalmente dar un nombre: derechos humanos, por ejemplo; o para otros, derechos morales o derechos naturales; al segundo plano es dable atribuirle otro nombre: derechos fundamentales, o para otros, derechos subjetivos jurídicos.*”

Una distinción de la misma naturaleza se advierte en la obra de Escobar Roca¹¹⁵, quien sostiene que la denominación de los derechos humanos que están reconocidos en la constitución, es la de derechos fundamentales. Agrega que éstos son los que han sido considerado como los más importantes por el poder constituyente y, por lo tanto, han sido seleccionados para tener el mayor nivel de garantía.

Aguilar Cavallo¹¹⁶ afirma que los autores de derecho constitucional y político han entendido los conceptos de derechos fundamentales y derechos humanos con significados diferentes, pues, los primeros son aquellos que han sido consagrados positivamente en la constitución. En tanto que los segundos “*se encontrarían*

¹¹⁴ Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Argentina, Editorial Astrea, 2006, pp. 227 a 230.

¹¹⁵ Escobar Roca, Guillermo, *Op. cit.*, nota 112, p. 27.

¹¹⁶ Aguilar Cavallo, Gonzalo, “Derechos fundamentales – derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?,” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIII, núm. 127, enero-abril de 2010, pp. 20, 21, 36, 36, 69 Consultable en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4594/5903>

reconocidos en el derecho internacional público, y reflejarían altos ideales éticos y políticos expresados por la comunidad internacional[...] que manifestarían aspiraciones que motivarían la actuación de los Estados, pero que difícilmente lograrían una tutela judicial en el orden estatal, salvo que hayan sido asumidos por la Constitución.”

Sin embargo, agrega, tal distinción no se observa en el ámbito del derecho internacional, ni en el del derecho internacional de los derechos humanos, más que para hacer énfasis en la fuerza vinculante y la jerarquía de ciertos derechos humanos. Así, como que dicha postura responde a una visión única del ordenamiento, que no permite la concurrencia de una pluralidad de órdenes jurídicos al interior del Estado. En la actualidad, concurren en el orden estatal fuentes de diversos órdenes jurídicos y, en el caso de los derechos humanos, operan tanto fuentes internas como internacionales, lo cual hace que la distinción sea vana y sin sentido.

4.1.3. La reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos en México

Hasta el 10 de junio de 2011, el Capítulo I, del Título Primero, de la CPEUM, se denominaba “*De las garantías individuales*”, y el artículo 1º, párrafo primero, señalaba lo siguiente:

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

...

Con motivo de la reforma a la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día referido, nuestra norma fundamental, en el Capítulo I, de su Título Primero, ya no habla de garantías individuales, sino de derechos humanos y

sus garantías. En efecto, el artículo 1º, de dicho ordenamiento, en su párrafo primero, ahora establece lo siguiente:

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

...

Del texto transcrito, se desprende que el derecho de acceso a la información pública tiene el carácter de derecho humano, pues:

1. Por un lado, es una de las prerrogativas reconocidas por la Constitución, específicamente en su artículo 6º, y
2. Por otro lado, el derecho a la información, el cual, conforme hemos visto, comprende el derecho de acceso a la información pública, está reconocido en:
 - a) El artículo 19, de la DUDH, cuyo texto fue transcrito en el apartado **1.2**, al cual se remite para evitar repeticiones innecesarias.
 - b) El artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los términos siguientes:

Artículo 19

...

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

...

- c) El artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH o Convención Americana), de la manera siguiente:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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.

...

De lo expuesto hasta este punto, se desprende que, actualmente, en México, el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como derecho humano está consolidado.

Sin embargo, el reconocimiento de tal prerrogativa no es suficiente para asegurar su efectividad, lo cual, nos lleva a abordar el tema de las garantías de los derechos humanos.

4.2. Las garantías de los derechos humanos

El reconocimiento de los derechos humanos por el marco normativo de un país, no asegura que el respeto a los mismos. Por lo que, resulta necesario que se establezcan medios para que las personas que resulten afectadas, puedan hacer efectivos sus derechos humanos.

Para avanzar en esta investigación, es preciso indagar el concepto de garantías y los tipos de las mismas, para determinar cómo le resulta aplicable dicha categoría a los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública y, luego, estar en posibilidad de determinar si cumplen con los estándares fijados por la jurisprudencia interamericana.

4.2.1. El concepto de garantías

Herrendorf y Bidart¹¹⁷ afirman que para lograr la efectividad de los derechos es preciso que existan vías o medios idóneos para:

1. Defenderlos;
2. Poder acceder a ellos;
3. Impedir, reparar y sancionar las violaciones, y
4. Remover los obstáculos para su ejercicio y goce.

Agregan que el tema de la protección, tutela o las garantías no es nuevo, pero, que las técnicas han ido siendo mejoradas, sin que se haya alcanzado todavía el nivel ideal.

En opinión de tales autores, las garantías pueden ser definidas como los *“medios de seguridad y defensa frente al estado o contra el estado, lo que significa que es el estado el que tiene que proveer las garantías a favor del hombre, y el hombre quien tiene que hacerlas valer frente al estado”*.

Al tocar este tema, Pisarello¹¹⁸ señala que *“las garantías institucionales constituyen técnicas de protección de los derechos. Esa función de tutela, en efecto, se concreta en el establecimiento de una serie de obligaciones o deberes, de límites y vínculos que, en resguardo precisamente de los derechos, les son impuestos a los poderes públicos.”*

¹¹⁷ Herrendorf, Daniel E. y Bidart Campos, Germán J., *Principios de Derechos Humanos y sus Garantías*, Argentina, EDIAR, 1991, pp. 213 a 215.

¹¹⁸ Pisarello, Gerardo, “El Estado social como Estado Constitucional: mejores garantías, más democracia”, en Abramovich Víctor *et al* (coords.), *Derechos sociales, Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2006, p. 35.

Por lo expuesto, se puede concluir que las garantías de los derechos humanos son medios o técnicas dirigidas a proteger los derechos, que permiten acceder a éstos, superar los obstáculos para su goce o ejercicio, defenderlos, sancionar y reparar las violaciones a los mismos.

4.2.2. Los tipos de garantías

Al abordar el tema, Herrendorf y Bidart¹¹⁹ señalan que la abundancia profusión de tipos de garantías da lugar a diversas clasificaciones, y exponen las siguientes:

1. Garantías en sentido amplísimo:

Entre las cuales están: a) la existencia de una constitución escrita que se considera como suprema; y, b) las declaraciones de derechos;

2. Garantías en sentido amplio:

Ejemplos de éstas son: a) la división de poderes; b) la renovación y elección popular de los gobernantes; y, c) la descentralización territorial del poder.

3. Garantías en sentido estricto:

Estas son las garantías de tipo judicial, esto es, consisten en los procedimientos a través de los cuales un tribunal judicial decide conflictos.

¹¹⁹ Herrendorf, Daniel E. y Bidart Campos, *Op. cit.*, nota 117, pp. 215 y 216.

4. Garantías en sentido estrictísimo:

Esta categoría es una subclasificación de la anterior y comprende las garantías especiales que tienen trámite sumario para atender las violaciones graves de derechos. Ejemplos de ellas son el *habeas corpus* y el amparo.

En tanto que Pisarello¹²⁰ señala que se pueden detectar dos tipos de garantías en las constituciones modernas, de acuerdo a los destinatarios de las obligaciones:

1. Los deberes políticos o legales, mismos que están dirigidos al legislador y, de forma indirecta, a la administración.
2. Los deberes jurisdiccionales o semi-jurisdiccionales, los cuales están dirigidos a los jueces y a otros organismos competentes para recibir quejas por la vulneración de derechos.

Por su parte, Escobar Roca¹²¹, al abordar el tema de las garantías de los derechos, señala que existen:

1. Garantías nacionales, y
2. Garantías internacionales.

Las primeras son las que protegen los derechos fundamentales. En tanto que las segundas tutelan los derechos humanos de Derecho Internacional y los de Derecho Internacional Regional.

¹²⁰ Pisarello, Gerardo, "El Estado social como Estado Constitucional: mejores garantías, más democracia", en Abramovich Víctor *et al* (coords.), *Op. cit.*, nota 118, p. 35.

¹²¹ Escobar Roca, Guillermo, *Op. cit.*, nota 112, pp. 123 a 137.

Además, refiere otra clasificación de las garantías:

1. De tipo objetivo, y
2. De tipo subjetivo.

Las del primer tipo existen al margen de los intereses concretos de una persona y como ejemplos de ellas están:

- a) La rigidez constitucional;
- b) El control de constitucionalidad de las leyes, y
- c) La reserva de ley.

Por otro lado, las del segundo tipo implican la protección de las personas concretas, ante tribunales nacionales o internacionales.

Además, refiere la existencia de garantías en las que se observa una conjunción de ambos tipos, por ejemplo, el amparo, pues, aunque se busca la protección de una persona, la jurisprudencia tiene un efecto objetivo, por su carácter vinculante; o bien, el Defensor del Pueblo, que responde a quejas de particulares, pero, también dirige recomendaciones generales a las autoridades.

Al analizar las garantías judiciales, Escobar Roca puntualiza que los derechos fundamentales, por definición, son tutelados por los tribunales ordinarios y que, en ocasiones, el ordenamiento jurídico prevé un procedimiento especial para la tutela de aquéllos. Agrega que las técnicas de protección varían en todos los órdenes judiciales y que las más importantes se ubican en el ámbito del control de la actividad administrativa, pues, es en ésta en la que se produce la mayor cantidad de vulneraciones a los derechos.

Cuando el autor referido aborda el tema de las garantías especiales frente a la administración, señala que entre ellas se encuentran:

1. La reserva de ley;
2. El control parlamentario;
3. Los procedimientos y técnicas administrativas, y
4. El Defensor del Pueblo.

De estos rubros, nos resulta de especial interés el tercero. Escobar Roca afirma que, de manera indirecta, el procedimiento administrativo contribuye a evitar que el Poder Ejecutivo vulnere derechos y, por ello, la legislación reconoce los siguientes derechos de los administrados:

- a) El acceso a los archivos, registros y documentos administrativos;
- b) La posibilidad de conocer el estado de los expedientes en los que tengan el carácter de interesados;
- c) A ser oídos en los asuntos que les afecten y presentar pruebas, y
- d) A una resolución administrativa imparcial, motivada, dictada y ejecutada en un plazo razonable.

Pero, además, existen procedimientos y técnicas que sirven directamente a la garantía de los derechos, o bien, establecen normas adicionales para su protección, como son:

- i. Las garantías administrativas de determinados derechos;
- ii. El silencio administrativo;
- iii. El derecho de petición;
- iv. El procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración, y
- v. El reforzamiento de las garantías del administrado en el procedimiento sancionador.

Para efectos de esta investigación, es preciso abundar en las referidas en el numeral i, que son las creadas para evitar que la protección ordinaria de algunos derechos tenga que pasar por la vía de los tribunales, que puede ser costosa y lenta. Aunque no hay impedimento para que haya una tutela posterior en la vía judicial. Ejemplos de las garantías en comento se dan en los ámbitos del consumo, la comunicación y la protección de datos.

En este punto, resulta oportuno traer a colación algunas de las ideas plasmadas por Fix-Zamudio¹²² al estudiar el tema de la protección jurídica y procesal de los derechos fundamentales, quien señala que, dada la trágica experiencia de los gobiernos autoritarios, en América Latina ha existido la necesidad de dar fuerza a la protección jurídica y procesal de tales prerrogativas, tanto por medio de instrumentos de carácter tradicional, como a través de otros que resultan novedosos.

Agrega que *“el derecho constitucional latinoamericano ha sido muy imaginativo, ya que ha creado varios instrumentos específicos para otorgar mayor*

¹²² Fix-Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 6.

dinamismo a ciertos derechos humanos que han asumido particular significado en los años recientes, entre ellos los de carácter colectivo, incluyendo los considerados como transpersonales o difusos; el derecho de información y los correlativos de protección de la intimidad, la honra y la dignidad de las personas; la introducción de organismos no jurisdiccionales de tutela rápida y eficaz de los particulares frente a los actos [sic] y resoluciones administrativas, entre otros.”

En ese orden de ideas, se puede concluir que los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública pueden encuadrarse en la categoría de garantías de tipo administrativo, pues, son medios de tutela específicos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

Establecido lo anterior, es oportuno señalar que la Corte Interamericana ha emitido abundante jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la justicia, la cual permite delinear los mínimos que debe cumplir una garantía para que se pueda considerar que es un mecanismo efectivo para lograr la exigibilidad de los derechos humanos.

4.3. El acceso a la justicia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre acceso a la justicia

El objetivo de este apartado es exponer la forma en que la CoIDH ha delineado, en sus sentencias y en una opinión consultiva, el contenido del debido proceso y el acceso a la justicia.

El estudio del debido proceso y el acceso a la justicia parte de los artículos 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra establecen:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;*
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;*
- c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
- d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y*
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

3. *La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.*

4. *El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.*

5. *El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.*

Artículo 25. Protección Judicial

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

2. *Los Estados Partes se comprometen:*

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*

De la lectura de dichos artículos, se observan referencias a procesos ante jueces o tribunales competentes, así como, a derechos en materia penal. Sin embargo, nuestro análisis partirá de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana en torno a los preceptos transcritos, porque, los derechos que derivan de ellos, también son aplicables a procedimientos que no son tramitados por órganos jurisdiccionales, y no son privativos de la materia penal.

En efecto, Ibáñez Rivas¹²³ señala que de la jurisprudencia de la CoIDH se advierte que la aplicación de las denominadas garantías judiciales no está limitada a los procesos judiciales en sentido estricto, sino que constituyen requisitos que deben ser atendidos en las instancias procesales, para permitir la defensa adecuada de las personas ante actos emanados del Estado que puedan afectar sus derechos. Además, las garantías referidas no se limitan a los casos en materia penal.

Para facilitar la exposición, el estudio se desglosa en tres subapartados: el derecho a ser oído; el derecho al debido proceso y el recurso judicial efectivo, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

4.3.1. Derecho a ser oído

La CoIDH ha sostenido que el derecho a ser oído comprende el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano del Estado encargado de determinar sus derechos y obligaciones; y, tiene dos ámbitos:

- a) Uno formal y procesal; y,
- b) Otro de protección material.

El primero implica asegurar el acceso al órgano competente para determinar el derecho que se reclama, observando las garantías procesales. En tanto que el segundo involucra que el Estado garantice que la resolución satisfaga el fin para el cual fue concebido el procedimiento.¹²⁴

¹²³ Ibáñez Rivas, Juana María, “Artículo 8. Garantías judiciales”, en Steiner Christian y Patricia Uribe (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación – Konrad Adenauer Stiftung, 2014, pp. 210 y 211.

¹²⁴ *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 13 de octubre de 2011, párrafos 120 y 122.

De este derecho deriva la obligación de los Estados de proveer recursos judiciales efectivos en contra de las violaciones de derechos humanos, los cuales deben sustanciarse según las reglas del debido proceso legal, establecidas en el artículo 8.1, de la CADH.¹²⁵

4.3.2. Derecho al debido proceso

Según la CoIDH, el debido proceso legal se compone de un conjunto de requisitos, los cuales están establecidos en el artículo 8, de la Convención Americana, mismos que deben ser observados en las diversas instancias procesales, para que las personas puedan defender sus derechos, de forma adecuada, ante cualquier acto de afectación por parte del Estado.¹²⁶

Asimismo, ha sostenido que del artículo 25, de la CADH, se deriva la obligación de los Estados de suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para así cumplir con la obligación general que tienen los Estados de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención Americana, a las personas que están bajo su jurisdicción.¹²⁷

4.3.2.1. Plazo razonable

La Corte Interamericana ha sostenido que el derecho de acceso a la justicia requiere que la determinación de los hechos que se investigan y las responsabilidades se determinen en un tiempo razonable, pues una demora

¹²⁵ *Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de agosto de 2011, párrafo 113; y, *Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 19 de mayo de 2011, párrafo 86.

¹²⁶ *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, nota 124, párrafo 116.

¹²⁷ *Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 163.

prolongada, por sí misma, puede constituir una violación de las garantías judiciales.¹²⁸

Asimismo, ha señalado que la razonabilidad del plazo debe apreciarse en relación con la duración del proceso en su totalidad, esto es, desde que se realice el primer acto procesal, hasta que se dicte sentencia definitiva (incluyendo los recursos procedentes).

Además, ha afirmado que para determinar si se cumple el principio de plazo razonable, se deben considerar tres elementos:

- a) La complejidad del asunto;
- b) La actividad procesal del interesado, y
- c) La conducta de las autoridades judiciales.¹²⁹

Aunque la pertinencia de esos tres elementos debe valorarse atendiendo a las circunstancias del caso, ya que, por ejemplo, tratándose de ejecuciones extrajudiciales se ha observado una reducida participación de los familiares en los procesos penales, como consecuencia de amenazas.¹³⁰

4.3.2.2. Juez o tribunal

El artículo 8.1 de la CADH, establece que los jueces o tribunales deben cumplir con ciertos requisitos: ser competentes, independientes e imparciales; y, haber sido establecidos con anterioridad, por la ley.

¹²⁸ *Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina*, nota 125, párrafo 116.

¹²⁹ *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 24 de junio de 2005, párrafo 104.

¹³⁰ *Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párrafos 217 a 219.

La CoIDH ha abordado dichos requisitos en diversos fallos, algunos de los cuales se refieren en los siguientes apartados.

4.3.2.2.1. Independiente e imparcial

En relación con el derecho a un juez independiente, la Corte Interamericana ha sostenido que la independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes estatales es esencial para el ejercicio de la función judicial.

En tanto que, sobre el derecho a un juez imparcial, la CoIDH ha afirmado que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial implica garantizar que éste cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio, para lo cual, es necesario que no tengan un interés directo, una posición tomada, preferencia por alguna de las partes y que no esté involucrado en la controversia. En consecuencia, el juez o tribunal debe separarse de una causa que le es sometida a conocimiento cuando haya motivo o duda que mine la integridad del tribunal como un órgano imparcial.¹³¹

4.3.2.2.2. Establecido con anterioridad por la ley

La Corte Interamericana ha afirmado que la existencia y la competencia del juez natural derivan de la ley, entendida como la norma jurídica de carácter general, constreñida al bien común, emanada de los órganos legislativos establecidos constitucionalmente, democráticamente elegidos y emitidas conforme al procedimiento previsto por las constituciones.¹³²

4.3.2.3. Extensión a los procedimientos en los que autoridades no judiciales adoptan decisiones que determinan derechos

¹³¹ *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, nota 127, párrafos 145 a 147.

¹³² *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 17 de noviembre de 2009, párrafo 76.

Cabe señalar que, aunque el artículo 8.1, de la Convención Americana, habla solamente de juez o tribunal, la CoIDH ha considerado que las garantías a que hace referencia dicho artículo, no solamente resultan aplicables a los jueces y tribunales judiciales, sino que también deben ser observadas en los procedimientos en los que autoridades administrativas adoptan decisiones que determinan derechos, salvo las que sean propias de un órgano judicial.¹³³

4.3.2.4. Extensión de de las obligaciones referidas en principio al ámbito del Derecho Penal

El artículo 8, en sus numerales 2 a 5, establece ciertos requisitos que resultan aplicables a los procesos de naturaleza penal. Pero no debe pasar desapercibido que la Corte Interamericana ha sostenido que la responsabilidad penal debe ser determinada por las autoridades judiciales competentes ajustándose a la totalidad de normas del debido proceso que están previstas en el artículo 8 de la Convención Americana,¹³⁴ de lo que se desprende que también son aplicables las referidas en el numeral 1.

De ellas, resulta relevante para esta investigación el **derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior**. Al respecto, la CoIDH ha afirmado que el derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior tiene como fin proteger el derecho de defensa, ya que al otorgar la posibilidad de interponer un recurso, se puede evitar que quede firme una resolución adoptada en un procedimiento viciado, que le causaría un perjuicio indebido a los intereses del justiciable.¹³⁵

Además, ha afirmado que este derecho no queda satisfecho con la simple existencia de un órgano de grado superior al que juzgó y emitió el fallo adverso al justiciable, al que éste pueda acceder para que revise la resolución. Pues, para que haya una verdadera revisión de la sentencia:

¹³³ *Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay*, nota 124, párrafos 119 y 122.

¹³⁴ *Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador*, nota 125, párrafo 93.

¹³⁵ *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*, supra nota 131, párrafo 88.

- a) El tribunal superior debe reunir las mismas características que el juez natural, esto es, ser competente, independiente e imparcial, y
- b) Debe observarse el principio de debido proceso legal.

Ello, porque el proceso es uno solo a través de sus diversas etapas.¹³⁶

Finalmente, cabe señalar que la Corte Interamericana ha establecido que si bien es cierto los Estados tienen cierto grado de discrecionalidad para regular el recurso, no deben prever restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho a recurrir la resolución, haciéndolo ilusorio.¹³⁷

4.3.3. Recurso judicial efectivo

La CoIDH ha sostenido que, para cumplir con la obligación de establecer un recurso efectivo contra las violaciones de derechos fundamentales, no es suficiente que los Estados los establezcan formalmente, sino que tales recursos sean idóneos para combatir dichas violaciones.¹³⁸

Además, ha señalado que la inexistencia de recursos efectivos deja a las personas en estado de indefensión;¹³⁹ y, que los recursos no pueden ser considerados efectivos cuando resulten ilusorios:

- a) Por las condiciones generales del país, o

¹³⁶ *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 30 de mayo de 1999, párrafo 161.

¹³⁷ *Caso Vélez Loo vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párrafo 179.

¹³⁸ *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 142.

¹³⁹ *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*, nota 129, párrafo 92.

b) Por las circunstancias particulares del caso.

También ha precisado que los recursos son inútiles cuando faltan los medios para ejecutar las decisiones, pues el proceso debe tender a materializar la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial; así como, en otras situaciones que desemboquen en denegación de justicia,¹⁴⁰ lo cual puede darse cuando existe una carencia de independencia e imparcialidad del órgano judicial.¹⁴¹

Finalmente, cabe señalar que dicho Tribunal ha sostenido que los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son las garantías judiciales indispensables para la protección de derechos cuya suspensión no está permitida por la CADH.¹⁴²

4.4. La impugnación

Carnelutti¹⁴³ sostiene que la ley, cuando describe los requisitos de los diversos tipos de acto jurídico, establece modelos de actos que las personas debemos o no realizar, trazando así un camino de actuación. Sin embargo, puede suceder que los seres humanos no sigamos tales modelos y, cuando esto se da, se actualiza lo que se designa genéricamente como *desviación jurídica*.

Dicho problema se ha buscado resolver con medios que no solo se limitan a comprobar la desviación y a extraer de ella las consecuencias, sino que aspiran a corregirla, los cuales han sido llamados *remedios jurídicos*.

¹⁴⁰ *Caso Abrill Alosilla y otros vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 4 de marzo de 2011, párrafo 75.

¹⁴¹ *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 24 de octubre de 2012, párrafo 189.

¹⁴² *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*, nota 129, párrafo 90.

¹⁴³ Carnelutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Colección "Clásicos del Derecho", 2005, Tomo III, pp. 556, 557, 572 y 605.

Entre tales remedios se encuentra la impugnación, que actúa para sustituir el acto tal como fue realizado, por otro tal como debió haberse realizado.

En relación con el tema de la impugnación, Gómez Lara¹⁴⁴ afirma que su razón justificativa es la falibilidad humana, que implica que los actos del ser humano están siempre expuestos a caer o a incurrir en equivocaciones e injusticias.

Atendiendo a tal posibilidad, por regla general, en todo tipo de proceso existe un principio de impugnación, esto es, la posibilidad de las partes de combatir las resoluciones equivocadas, ilegales, injustas o no apegadas a derecho que emita el tribunal.

Sin embargo, refiere que la teoría de la impugnación debe presentar un enfoque unitario, al menos en lo procesal, lo que permite advertir que los actos de impugnación entendidos como resistencia a una resolución de autoridad, rebasan el límite de lo meramente procesal.

En consecuencia, puede pensarse también en una impugnación extra o metaprocesal, como la que intenta el particular frente a los actos de la administración pública que no son actos de tipo jurisdiccional.

Sobre lo cual es preciso acudir nuevamente al pensamiento de Carnelutti¹⁴⁵, quien aclara que sería un error considerar que la impugnación es un fenómeno propio del derecho procesal, pues *“su desenvolvimiento acaso sea aún más frondoso en el campo del Derecho administrativo”*.

4.5. Medios de impugnación

¹⁴⁴ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., México, Harla, 1998, pp. 33, 297 y 298.

¹⁴⁵ Carnelutti, Francesco, *Op. cit.*, nota 143, p.634.

Ovalle¹⁴⁶ afirma que la palabra impugnación proviene del latín *impugnatio*, acción y efecto del verbo *impugnare*, que significa combatir, contradecir, refutar, luchar contra.

Agrega que, en el ámbito del Derecho, la expresión impugnación tiene un sentido muy amplio, pues es utilizada para designar tanto las inconformidades de las partes y demás participantes contra los actos del órgano jurisdiccional, como las objeciones que se formulan contra actos de las propias partes (por ejemplo, la impugnación de documentos).

Pero, aclara que, en el campo del Derecho Procesal, se emplea la palabra impugnación para denominar la refutación de la validez o de la legalidad de los actos procesales del órgano jurisdiccional. En consecuencia, los actos de las partes y de los terceros no son objeto de impugnación procesal en sentido estricto.

Teniendo en consideración lo anterior, el autor define a los medios de impugnación como *“los procedimientos a través de los cuales las partes y los demás sujetos legitimados combaten la validez o la legalidad de los actos procesales o las omisiones del órgano jurisdiccional, y solicitan una resolución que anule, revoque o modifique el acto impugnado o que ordene subsanar la omisión.”*

Ovalle¹⁴⁷ señala que los medios de impugnación son procedimientos que regularmente se desarrollan dentro del mismo proceso en el que se emitió el acto impugnado o en el que se incurrió en la conducta omisiva. Los cuales se inician con la interposición del medio de impugnación, se desenvuelven mediante diversos actos y terminan con la resolución que sobre el acto o la omisión combatida dicte el órgano jurisdiccional que conozca de la impugnación.

¹⁴⁶ Ovalle, Favela, *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., México, Oxford University Press – Harla, 1998, pp. 327 y 328.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 328.

Gómez Lara¹⁴⁸ señala que la finalidad o resultado procesal de todo medio de impugnación, es llegar a alguna de las siguientes tres posibilidades:

1. La confirmación de la resolución;
2. La modificación de la resolución, o
3. La revocación de la resolución.

La primera se da cuando, al revisarse o reexaminarse la resolución impugnada, se encuentra que era correcta y apegada a derecho.

La segunda, cuando se reconoce que la resolución impugnada fue emitida mal o equivocadamente y, por ello, se modifica, cambiando su contenido y alcance de manera sustancial.

La tercera se presenta cuando se deja sin efectos la resolución impugnada, por estar mal dictada, equivocada o no apegada a Derecho.

Atendiendo a las ideas referidas hasta este punto, se puede concluir que los medios de impugnación:

1. Son procedimientos;
2. Por los que se puede combatir actos;
3. Que los afectados consideran ilegales;
4. Emitidos ya sea por autoridades judiciales o administrativas, y

¹⁴⁸ Gómez Lara, Cipriano, *Op. cit.*, nota 144, pp. 33, 34, 297 y 298.

5. Los cuales concluyen con la confirmación, la modificación o la revocación de los actos combatidos.

En ese orden de ideas, en el concepto de impugnación también están comprendidos los medios a través de los cuales se puede atacar la actuación de la autoridad administrativa. Lo cual nos lleva al tema de los recursos administrativos.

4.6. Recurso administrativo

Al abordar el estudio de la impugnación jurídica de la actividad de la administración pública, Dromi señala que a través del control administrativo, se intenta el restablecimiento de la legalidad administrativa, conjugándola con los derechos subjetivos de los particulares; y, que dentro de los medios de impugnación de la actividad administrativa están los recursos.

En general, el recurso debe ser entendido como el *“medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta.”* En tanto que, en sentido restringido, es *“un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos.”*¹⁴⁹

En la noción general del recurso que menciona Dromi, se atisba el enfoque unitario de la impugnación a que hace referencia Gómez Lara, el cual comprende tanto actos emitidos en un proceso judicial, como los actos administrativos. En tanto que la noción restringida, abarca únicamente estos últimos.

En relación con el tema de la razón de los recursos administrativos, Fix-Zamudio señala un doble fundamento jurídico. Pues, para los gobernados dichos

¹⁴⁹ Dromi, Roberto, *Op. cit.*, nota 76, p. 253.

recursos son medios para tutelar su esfera jurídica contra la actuación de la autoridad administrativa que la afecta.

Pero, a la administración también le conviene el establecimiento de éstos, ya que podrá revisar sus propios actos y resoluciones para corregir los errores y violaciones que afecten la esfera jurídica de los administrados, y así evitar procesos ante los organismos jurisdiccionales ordinarios o especializados.¹⁵⁰

Por su parte, Parada resalta que suponen, en principio, una garantía para el particular, pues le permiten alegar o discutir la validez u oportunidad de un acto o conducta administrativo ante la propia administración emisora del mismo.

No obstante, en contradicción con la finalidad garantista, el recurso administrativo puede ser considerado como un privilegio de la administración, con el que puede retrasar el enjuiciamiento de su actuación por parte de los tribunales competentes.¹⁵¹

En relación con esto último, Gordillo sostiene que se puede desvirtuar la vertiente garantista de los recursos, cuando se convierten en una carga para el particular, quien tiene que tramitarlos a fin de poder llegar después al recurso jurisdiccional, esto es, cuando se convierten en una restricción irrazonable del acceso a la justicia.¹⁵²

Sobre el mismo punto, Fix-Zamudio asevera que las autoridades administrativas no han entendido el beneficio que implican para ellas los recursos administrativos, lo cual ha causado que los consideren como un trámite más, y

¹⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor, "Concepto y contenido de la justicia administrativa", en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, *Op. cit.*, nota 71, p. 193.

¹⁵¹ Parada, Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte general*, 16ª ed., España, Marcial Pons, 2007, pp. 587 y 588.

¹⁵² Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, Tomo IV, *El procedimiento administrativo*, pp. 106 y 107.

que, en un gran porcentaje, se limiten a confirmar los actos impugnados, al considerarse las autoridades resolutoras obligadas a defender de manera indiscriminada a la administración. Lo cual ha tenido como consecuencia que se vaya imponiendo la optatividad de los recursos administrativos, dada su ineficacia real.¹⁵³

Establecido lo cual, es preciso indagar la definición de recurso administrativo. En opinión de López Olvera *“los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución o acto administrativo.”*¹⁵⁴

Parada sostiene que los recursos administrativos suponen, en principio, una garantía para el particular, a quien se le permite alegar o discutir la validez u oportunidad de un acto o conducta administrativo ante la propia administración emisora del mismo.¹⁵⁵

Por su parte, Cassagne afirma que el recurso es toda impugnación de un acto o reglamento administrativo, que se dirige a obtener del órgano emisor del acto, su superior jerárquico o el órgano que ejerce el control de la tutela, la revocación, modificación o saneamiento del acto impugnado.¹⁵⁶

En opinión de Margáin, el recurso administrativo puede ser definido como *“todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de*

¹⁵³ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 48 y 49.

¹⁵⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, “El recurso administrativo como mecanismo de control de la administración pública”, en Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Control de la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 224 y 225.

¹⁵⁵ Parada, Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte general*, 16ª ed., España, Marcial Pons, 2007, p. 587.

¹⁵⁶ Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, 7ª ed., Argentina, Lexis-Nexis, 2002, p. 589.

los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de disposición debida."¹⁵⁷

De las ideas expuestas en este apartado, se observa que los siguientes puntos pueden quedar comprendidos en la definición de los recursos administrativos:

1. Son medios de impugnación;
2. Que pueden ser interpuestos por los particulares;
3. Para atacar actos administrativos;
4. Que consideren ilegales;
5. A fin de obtener su modificación o revocación, y
6. Pueden ser resueltos por el órgano emisor del acto, su superior jerárquico o el órgano que ejerce el control.

4.7. Elementos de los recursos administrativos

Fraga¹⁵⁸ afirma que los elementos característicos del recurso administrativo son los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente;

¹⁵⁷ Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 144.

¹⁵⁸ Fraga, Gabino, *Op. cit.*, nota 64, pp. 435 y 436.

2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse;
3. La fijación de un plazo en el que deberá interponerse el recurso;
4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso;
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc., y
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Por su parte, Margáin opina que los elementos del recurso administrativo se pueden clasificar en esenciales y secundarios. Los esenciales son aquellos que necesariamente deben darse para que se haga valer un recurso administrativo.

En cambio, los elementos secundarios son aquellos cuya ausencia no vicia o constituye una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo, esto es, son elementos cuya omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso.

Dentro de los elementos esenciales de validez, el autor en comento señala:

1. Que el recurso administrativo esté establecido en un ordenamiento legal, y
2. La existencia de una resolución administrativa.

En tanto que los elementos secundarios de validez son:

1. Término dentro del cual ha de hacerse valer;
2. Autoridad ante quien debe hacerse valer;
3. Período de admisión de pruebas;
4. Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas;
5. Momento en que empieza a correr el término, y
6. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.¹⁵⁹

Sánchez Pichardo también señala que los elementos de los recursos administrativos pueden clasificarse en esenciales y secundarios. Los primeros determinan la existencia del recurso y son los que deben cumplirse para su procedencia. En tanto que los secundarios no deben cumplirse necesariamente para que proceda el recurso.

Los elementos esenciales son los siguientes:

1. Que el recurso esté contemplado en una ley;
2. Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso;
3. Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo;
4. Que el acto administrativo afecte un derecho del recurrente, y

¹⁵⁹ Margáin Manautou, Emilio. *El recurso administrativo en México*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001, pp. 49 y 61.

5. Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.

En tanto que, los elementos secundarios son:

1. El plazo de interposición del recurso;
2. Formalidades que debe cubrir el escrito de interposición del recurso, las cuales son:
 - a) El nombre del recurso que se interpone;
 - b) Nombre, denominación o razón social y domicilio;
 - c) Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados;
 - d) Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción;
 - e) El acto que se impugna;
 - f) Los agravios que cause el acto impugnado, y
 - g) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
3. Posible suspensión.¹⁶⁰

4.8. Clasificación de los recursos administrativos

¹⁶⁰ Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa, Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo*, México, Porrúa, 1997, pp. 101 a 117.

Existen diversas clasificaciones de los recursos administrativos, pero, para efectos de la presente investigación, se presentan dos que resultan de interés en atención a cuáles son los órganos que resuelven los medios de impugnación en materia de acceso a la información.

Delgadillo, siguiendo las ideas de Nava Negrete en relación con la existencia de dos grandes tipos de recursos, refiere que, independientemente de la denominación doctrinaria o legal que se les dé, los recursos administrativos se pueden dividir en dos categorías:

1. Recurso de reconsideración, o
2. Recurso jerárquico o de alzada.

En el primer grupo encuadran todos los medios de defensa que se promueven ante la misma autoridad emisora. En el segundo, los que se promueven ante una autoridad diferente de la emisora del acto impugnado.¹⁶¹

Por su parte, Armienta Hernández¹⁶² menciona que existen diversas clasificaciones de los recursos administrativos y señala, entre otros, como tipos de recursos, los siguientes:

1. Recursos administrativos ante la misma autoridad;
2. Recursos administrativos ante autoridad superior;
3. Recursos ante órganos especializados, y

¹⁶¹ Delgadillo, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Op. cit.*, nota 78, p. 186.

¹⁶² Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 4ª ed., México, Porrúa, 1999, pp. 73 a 77.

4. Recursos ante autoridades autárquicas.

De estas clasificaciones, se desprenden dos ideas que resultan de particular interés para nuestro tema:

1. Que los recursos administrativos pueden ser interpuestos ante una autoridad diferente de la que emite el acto que se combate, y
2. Que los recursos administrativos pueden ser promovidos ante órganos especializados.

Ello, porque, como se expuso en el capítulo 3, por disposición expresa del artículo 6º, Apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, los procedimientos de revisión en materia de acceso a la información, se sustancian ante órganos u organismos especializados, que son conocidos como organismos garantes.

4.9. Principios rectores de los recursos administrativos

Delgadillo sostiene que la existencia y tramitación de los recursos administrativos está sujeta a una serie de principios que informan su procedimiento, los cuales deben ser incluidos por el legislador en la norma que establezca recursos, a saber:

1. Principio de legalidad objetiva.

Con este se busca, además de procurar la protección de los intereses de los administrados, mantener el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administración.

2. Principio de oficialidad.

Aunque el procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, el impulso es de oficio, pues no sólo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración. Por lo anterior, la autoridad debe realizar todos los actos necesarios para integrar el expediente a fin de dictar resolución.

3. Principio de la verdad material.

Implica que la autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular. En consecuencia, para resolver debe allegarse de todos los elementos que considere necesarios, con el fin de tomar una decisión adecuada.

4. Principio de informalidad.

Según este principio, se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso.

5. Principio de debido proceso.

Está consagrado en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, que se ha interpretado como una garantía de los gobernados, que se traduce en que:

- a) Sea tramitado y resuelto por autoridad competente;
- b) Se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad;
- c) Se permita ofrecer y rendir pruebas;

- d) Se deje constancia por escrito de todas las actuaciones;
- e) Sea ágil, esto es, sin trámites que dificulten su desarrollo;
- f) El particular conozca todas las actuaciones administrativas, y
- g) Se funde y motive la resolución.¹⁶³

4.10. Conclusiones del Capítulo

De lo expuesto en este Capítulo, resultan relevantes las ideas que se señalan a continuación:

1. Los derechos humanos son prerrogativas con las que cuenta todo ser humano por el simple hecho de serlo, que derivan de la dignidad de la persona y deben ser reconocidas por el Estado;
2. El derecho de acceso a la información es reconocido como derecho humano tanto por la CPEUM, en su artículo 6º, como por instrumentos internacionales, como la DUDH en su artículo 19, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19.2, y la CADH en su artículo 13.1;
3. Para asegurar la eficacia de los derechos humanos es preciso que el Estado establezca medios que garanticen el respeto de ellos y la posibilidad de reparar las violaciones a los mismos;
4. Las garantías de los derechos humanos son los medios o las técnicas que tienen como finalidad proteger los derechos, permitir el acceso a los

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 185 y 186.

mismos, superar los obstáculos para disfrutar de ellos, defenderlos, sancionar a los responsables de su violación y lograr la reparación de las afectaciones derivadas de su inobservancia;

5. Entre las garantías de los derechos humanos, existen algunas que están diseñadas para oponerse frente a la actividad administrativa de los órganos estatales;
6. Hay ciertos derechos respecto de los cuales se han establecido garantías administrativas específicas, uno de ellos, es el derecho de acceso a la información pública;
7. Los derechos humanos al debido proceso y al acceso a la justicia, están contenidos en los artículos 8 y 25, de la Convención Americana, cuya observancia se extiende a todas las instancias que dirimen controversias, no solamente a los procesos judiciales, ni de manera exclusiva a los asuntos del orden penal;
8. De la jurisprudencia de la CoIDH se desprende que toda persona tiene el derecho a ser oída por un órgano competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por una ley; que en el proceso deben observarse las formalidades esenciales que permitan una adecuada defensa; que la resolución debe dirimir la controversia en un plazo razonable; y, que un recurso resulta efectivo cuando es idóneo para combatir las violaciones que resienten las personas;
9. Los medios de impugnación permiten que el fondo de las determinaciones sea revisado por la propia autoridad, una superior o una diversa, y decidir su confirmación, modificación o revocación, atendiendo a si su emisión se apegó a Derecho o no;

10. Los recursos administrativos permiten a las personas discutir la validez de los actos emitidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa del Estado, y

11. La doctrina ha desarrollado abundante teoría sobre los elementos de los recursos administrativos y su clasificación, y ha abordado el tema de los principios que los rigen. Tales ideas pueden aplicarse para llevar al análisis de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública.

CAPÍTULO 5

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 5

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En este punto, contamos con las herramientas teóricas necesarias para realizar el estudio de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública que se delineó en la Introducción de esta investigación.

Para comenzar, se hará referencia a los motivos para la existencia de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública y se señalará cuáles son los que establecen las leyes vigentes. Enseguida, se analizará su regulación en la Constitución y en la LGTAIP.

Una vez que se haya expuesto la regulación de tales medios de impugnación, se hará el análisis de los mismos utilizando las herramientas que nos da la teoría sobre los recursos administrativos, que nos permitirán establecer sus elementos, su clasificación y los principios que los rigen. Para, después, estudiar si cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el acceso a la justicia.

Para cerrar, se hará referencia a particularidades contenidas en algunas leyes que emitieron las entidades federativas, a fin de adecuar su marco normativo a lo establecido en la reforma constitucional de 2014 y en la LGTAIP, a fin de estar en posibilidad de valorar si no afectan la efectividad del régimen establecido en la CPEUM o el apego a los lineamientos derivados de la jurisprudencia de la CoIDH en materia de acceso a la justicia.

5.1. Medios de impugnación en materia de acceso a la información pública

En el Apartado A, del artículo 6º, de la Constitución, están consagrados los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información.

De conformidad con la fracción IV, de dicho Apartado, deben establecerse mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y decisión.

En tal virtud, en las leyes de acceso a la información vigentes en nuestro país, se establecen medios para atacar las determinaciones emitidas en los procedimientos de acceso a la información, cuya tramitación y resolución está a cargo de los denominados órganos garantes.

Ahora bien, teniendo en consideración las ideas de Delpiazzo sobre el criterio formal para determinar la naturaleza de las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, referido en el apartado **2.1** de este trabajo de investigación, la actividad consistente en tramitar las solicitudes de acceso a la información, por exclusión, debe considerarse administrativa, pues:

1. No se traduce en el dictado de leyes conforme al procedimiento establecido para la sanción de éstas (función legislativa), y
2. No se manifiesta mediante actos procesales, especialmente mediante la emisión de una sentencia (función jurisdiccional).

Por lo tanto, los actos que emiten los órganos del Estado para al tramitar las solicitudes de acceso a la información, al ser de naturaleza administrativa, deben estar sujetos a revisión a través de medios de defensa, acorde a las ideas expuestas en el Capítulo 2, de esta tesis.

Ello porque el Estado de Derecho implica que la actuación de los órganos que lo integran está sometida al cumplimiento de la normatividad y, para garantizar que no se aparten de ésta, la legislación debe prever recursos mediante los cuales los particulares podrán atacar la actividad que resulte violatoria del principio de legalidad.

Además, considerando los elementos que derivaron de las definiciones de recurso administrativo, haciendo ciertas modificaciones necesarias dadas las particularidades del derecho de acceso a la información pública, se puede definir los medios de impugnación en materia de acceso a la información como los recursos establecidos a favor de los particulares, por los cuales pueden atacar los actos que afectan su esfera de derechos y resultan violatorios del ordenamiento jurídico, mismo que son resueltos por los órganos especializados creados para garantizar el derecho de acceso a la información pública.

5.2. Regulación de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública en México

Como se evidenció en el Capítulo 1 de esta tesis, existe una tendencia, en México, a la regulación uniforme de la materia de transparencia y acceso a la información pública. Los medios de impugnación no son la excepción.

En efecto, de conformidad con el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley General, su objeto es 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 física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Ahora bien, entre los objetivos de dicho ordenamiento legal, se encuentra el de regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes, según su artículo 2, fracción IV.

La regulación de los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública, está contenida en el Título Octavo, de la LGTAIP, el cual se subdivide en los Capítulos siguientes:

- I. Del recurso de revisión ante los organismos garantes;
- II. Del recurso de inconformidad ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI o Instituto);
- III. De la atracción de los recursos de revisión;
- IV. Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional;
- V. Del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN);
- VI. Del cumplimiento, y
- VII. De los criterios de interpretación.

Cabe recordar que el Artículo Transitorio Quinto, del mismo ordenamiento legal, otorgó el plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esa ley.

En ese orden de ideas, la LGTAIP establece las reglas mínimas que deben observarse en las leyes de transparencia y acceso a la información de las entidades federativas, en cuanto al régimen de impugnación.

En el subapartado siguiente, se expondrá la regulación de los medios de impugnación en la Ley General y en el **5.6**, se realizarán comentarios que derivan de la comparación de dicho régimen con los establecidos en la LFTAI y en las leyes de las entidades federativas que fueron reformadas para ser armonizadas con aquélla.

5.3. La regulación de los medios de impugnación en la LGTAIP

Para facilitar la exposición sobre las particularidades de los regímenes de impugnación de las leyes de las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información, la exposición de la regulación de dichos medios en la LGTAIP se hará estableciendo rubros, por cada Capítulo del Título Octavo, respecto de los cuales se responderán preguntas específicas.

5.3.1. Del recurso de revisión ante los organismos garantes

1. ¿Quién puede interponer el recurso de revisión?

El recurso puede ser interpuesto por el solicitante, por sí mismo o a través de su representante (artículo 142).

2. ¿Ante quién se puede interponer el recurso de revisión?

El recurso de revisión puede ser interpuesto ante:

- a) El Organismo garante que corresponda, o

- b) La Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud (artículo 142).

3. ¿Qué plazo se tiene para interponer el recurso de revisión?

El recurso de revisión puede ser interpuesto dentro de los 15 días siguientes a:

- a) La fecha de la notificación de la respuesta, o
- b) El vencimiento del plazo para la notificación de la respuesta (artículo 142).

4. ¿Cuáles son las causales de procedencia del recurso de revisión?

El recurso de revisión procede en contra de:

- a) La clasificación de la información;
- b) La declaración de inexistencia de información;
- c) La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- d) La entrega de información incompleta;
- e) La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- f) La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;

- g) La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;
- h) La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- i) Los costos o tiempos de entrega de la información;
- j) La falta de trámite a una solicitud;
- k) La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- l) La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- m) La orientación a un trámite específico (artículo 143).

5. ¿En qué casos se puede interponer recurso de revisión contra la respuesta que deriva de la resolución de otro recurso de revisión?

Es posible interponer recurso de revisión contra la respuesta que deriva de la resolución de otro, cuando aquél fue interpuesto en contra de:

- a) La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- b) La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;
- c) La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

- d) Los costos o tiempos de entrega de la información;
- e) La falta de trámite a una solicitud, o
- f) La negativa a permitir la consulta directa de la información;

6. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir el recurso de revisión?

El recurso de revisión debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) El sujeto obligado ante la cual se presentó la solicitud;
- b) El nombre del solicitante que recurre o de su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como ,la dirección o medio que señale para recibir notificaciones;
- c) El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso;
- d) La fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta;
- e) El acto que se recurre;
- f) Las razones o motivos de inconformidad, y
- g) La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de falta de respuesta a la solicitud.

Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a juicio del organismo garante correspondiente (artículo 144).

7. ¿En qué casos se debe prevenir al recurrente?

El Organismo garante deberá prevenir al recurrente, por una sola ocasión, si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el numeral anterior, y dicho Organismo no cuenta con elementos para subsanarlos (artículo 145).

8. ¿Qué plazo hay para prevenir al recurrente?

No se precisa.

9. ¿Qué plazo hay para desahogar la prevención?

El plazo para desahogar la prevención es de 5 días contados a partir del día siguiente a la notificación de la prevención (artículo 145).

10. ¿Cuál es el plazo para resolver el recurso de revisión?

El recurso de revisión deberá ser resuelto en un plazo que no podrá exceder de 40 días contados a partir de la admisión (artículo 146).

11. ¿Es posible ampliar el plazo para resolver el recurso de revisión?

El plazo de resolución del recurso de revisión puede ampliarse, por una sola vez, hasta por 20 días (artículo 146).

12. ¿Existe algún tipo de suplencia en el recurso de revisión?

Sí, durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones (artículo 146).

13. ¿Los Comisionados pueden tener acceso a la información clasificada?

Los Comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información (artículo 147).

14. ¿Cómo se sustancia el recurso de revisión?

El recurso de revisión se sustancia de la siguiente manera:

- a) Interpuesto el recurso de revisión, el Presidente del Organismo garante lo turnará al Comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento;
- b) Admitido el recurso de revisión, el Comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de 7 días, manifiesten lo que a su derecho convenga;
- c) Dentro del plazo referido en el inciso anterior, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho;

- d) El Comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;
- e) Concluido el plazo señalado en el inciso b, el Comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;
- f) El organismo garante no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y
- g) Decretado el cierre de instrucción, el expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de 20 días (artículo 150).

15. ¿Cuáles pueden ser los sentidos de las resoluciones de los recursos de revisión?

Las resoluciones de los Organismos garantes podrán:

- a) Desechar o sobreseer el recurso;
- b) Confirmar la respuesta del sujeto obligado, o
- c) Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado (artículo 151).

16. ¿En qué casos se debe dar vista a los órganos internos de control?

En los casos en que los Organismos garantes determinen, durante la sustanciación del recurso de revisión, que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en la LGTAIP y las demás disposiciones aplicables en la materia, deberán hacerlo del conocimiento del órgano interno de control o de la instancia competente para que

ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo (artículo 154).

17. ¿En qué casos se debe desechar el recurso de revisión?

El recurso de revisión debe ser desechado por improcedente cuando:

- a) Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido para su interposición;
- b) Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;
- c) No actualice alguno de los supuestos de procedencia referidos en el numeral 4;
- d) No se haya desahogado la prevención;
- e) Se impugne la veracidad de la información proporcionada;
- f) Se trate de una consulta, o
- g) El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos (artículo 155).

18. ¿En qué casos debe sobreseerse el recurso de revisión?

El recurso deberá ser sobreseído, en todo o en parte, cuando, una vez admitido, se presente alguno de los supuestos siguientes:

- a) El recurrente se desista;

- b) El recurrente fallezca;
- c) El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o
- d) Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia (artículo 156).

19. ¿Las resoluciones del organismo garante son inatacables para los sujetos obligados?

Por regla general, las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Sin embargo, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión ante la SCJN, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

20. ¿Las resoluciones del organismo garante son inatacables para los particulares?

No, los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los Organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

5.3.2. Del recurso de inconformidad ante el INAI

21. ¿Contra qué resoluciones procede el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad puede ser interpuesto por los particulares en contra de las resoluciones a los recursos de revisión emitidas por los Organismos garantes de las entidades federativas, que:

- a) Confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o
- b) Confirmen la inexistencia o negativa de información (artículos 159 y 160).

22. ¿Es obligatorio agotar el recurso de inconformidad?

No, los particulares pueden optar por interponer el recurso de inconformidad o acudir ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 159).

23. ¿Ante quién puede ser interpuesto el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad puede ser interpuesto ante:

- a) El INAI, o
- b) El Organismo garante de la entidad federativa (artículo 161).

24. ¿Qué plazo se tiene para interponer el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad deberá presentarse dentro de los 15 días posteriores a que se tuvo conocimiento de la resolución o que se venza el plazo para que fuera emitida (artículo 161).

25. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad deberá contener lo siguiente:

- a) El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;

- b) El número de la resolución del recurso de revisión de la resolución impugnada;
- c) El organismo garante que emitió la resolución que se impugna;
- d) El nombre del inconforme y, en su caso, del tercero interesado, así como, las correspondientes direcciones o medios para recibir notificaciones;
- e) La fecha en que fue notificada la resolución impugnada;
- f) El acto que se recurre;
- g) Las razones o motivos de la inconformidad, y
- h) La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

Además, el recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a consideración del organismo garante (artículo 162).

26. ¿En qué casos se debe prevenir al recurrente?

Si el escrito de interposición del recurso de inconformidad no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el numeral anterior y el INAI no cuenta con elementos para subsanarlos, se prevendrá al inconforme por una sola ocasión (artículo 164).

27. ¿Qué plazo hay para prevenir al recurrente?

La prevención debe ser formulada en un plazo que no excederá de 5 días (artículo 164).

28. ¿Qué plazo hay para desahogar la prevención?

La prevención debe ser desahogada en un plazo que no excederá de 15 días (artículo 164).

29. ¿Cuál es el plazo para resolver el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad debe ser resuelto en un plazo que no podrá exceder de 30 días (artículo 165).

30. ¿Es posible ampliar el plazo para resolver el recurso de inconformidad?

El plazo de resolución del recurso de inconformidad podrá ampliarse por una sola vez, hasta por un periodo de 30 días (artículo 165).

31. ¿Cómo se sustancia el recurso de inconformidad?

Existen dos formas de sustanciar el recurso de inconformidad atendiendo a si el mismo se interpuso:

- a) Por falta de resolución, o
- b) Contra una respuesta.

En el primer caso, interpuesto el recurso de inconformidad por falta de resolución, el INAI dará vista, en el término de 3 días siguientes, contados a partir

del día en que fue recibido el recurso, al organismo garante de la entidad federativa según se trate, para que alegue lo que a su derecho convenga en un plazo de 5 días.

Recibida la contestación, el Instituto deberá emitir su resolución en un plazo no mayor a 15 días. En caso de no recibir la contestación por parte del Organismo garante de la entidad federativa o que éste no pruebe fehacientemente que dictó resolución o no exponga de manera fundada y motivada, a criterio del INAI, que se trata de información reservada o confidencial, el Instituto resolverá a favor del solicitante (artículo 165).

En el segundo caso, admitido el recurso de inconformidad, se correrá traslado del mismo al organismo garante responsable, a fin de que en un plazo máximo de 10 días rinda su informe justificado.

El recurrente podrá manifestar lo que a su derecho convenga y aportar los elementos que considere pertinentes, dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la admisión del recurso de inconformidad. Concluido este plazo, se decretará el cierre de instrucción y el expediente pasará a resolución.

El recurrente podrá solicitar la ampliación del plazo, antes del cierre de instrucción, hasta por un periodo de 10 días adicionales para manifestar lo que a su derecho convenga (artículo 168).

32. ¿Existe algún tipo de suplencia en el recurso de inconformidad?

Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la deficiencia de la queja, sin cambiar los hechos, a favor del recurrente y se deberá asegurar que las partes puedan presentar los argumentos y constancias que funden y motiven sus pretensiones y formular sus alegatos (artículo 166).

33. ¿Cuáles pueden ser los sentidos de las resoluciones de los recursos de inconformidad?

Las resoluciones del INAI podrán:

- a) Desechar o sobreseer el recurso de inconformidad;
- b) Confirmar la resolución del organismo garante, o
- c) Revocar o modificar la resolución del organismo garante (artículo 170).

34. ¿En qué casos se debe dar vista a los órganos internos de control?

En los casos en que el INAI determine durante la sustanciación del recurso de inconformidad que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en la LGTAIP y demás disposiciones aplicables en la materia, deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo (artículo 171).

35. ¿En qué casos el Organismo garante de la entidad federativa deberá emitir un nuevo fallo?

En los casos en que a través del recurso de inconformidad se modifique o revoque lo decidido en el recurso de revisión. En el nuevo fallo, deberá atender los lineamientos que se fijaron al resolver la inconformidad, dentro del plazo de 15 días, contados a partir del día siguiente al en que se hubiere notificado o se tenga conocimiento de la resolución dictada en la inconformidad.

No obstante, por excepción, considerando las circunstancias especiales de cada caso en concreto, los Organismos garantes, de manera fundada y motivada,

podrán solicitar al INAI una ampliación de plazo para la emisión de la nueva resolución, la cual deberá realizarse a más tardar 5 días antes de que venza el plazo otorgado para el cumplimiento de la resolución, a efecto de que el Instituto resuelva sobre la procedencia de la misma dentro de los 3 días siguientes de realizada la petición (artículo 172).

36. ¿En qué casos debe desecharse por improcedente el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad debe desecharse por improcedente cuando:

- a) Sea extemporáneo;
- b) Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el inconforme o, en su caso, por el tercero interesado, en contra del acto recurrido ante el INAI;
- c) No se actualice alguno de los supuestos referidos en el numeral 21;
- d) Cuando la pretensión del recurrente vaya más allá de los agravios planteados inicialmente ante el organismo garante correspondiente;
- e) El Instituto no sea competente, o
- f) Se actualice cualquier otra hipótesis de improcedencia prevista en la LGTAIP (artículo 178).

37. ¿En qué casos debe sobreseerse el recurso de inconformidad?

El recurso de inconformidad debe sobreseerse cuando:

- a) El inconforme se desista expresamente del recurso;
- b) El recurrente fallezca;
- c) El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de inconformidad quede sin materia, o
- d) Admitido el recurso de inconformidad, aparezca alguna de las causales de improcedencia referidas en el numeral anterior (artículo 179).

38. ¿Las resoluciones del organismo garante son inatacables para los sujetos obligados?

La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y el sujeto obligado de que se trate (artículo 180).

39. ¿Las resoluciones del organismo garante son inatacables para los particulares?

Los particulares podrán impugnar las resoluciones del INAI ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 180).

5.3.3. De la atracción de los recursos de revisión

40. ¿Quién determina la atracción de los recursos de revisión?

El Pleno del Instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados (artículo 181)

41. ¿Cómo puede ejercerse la atracción de los recursos de revisión?

La atracción de los recursos de revisión puede ejercerse:

- a) De oficio, o
- b) A petición de los Organismos garantes.

Cabe señalar que los recurrentes podrán hacer del conocimiento del Instituto la existencia de recursos de revisión que de oficio podría conocer (artículo 181).

42. ¿Qué casos pueden ser susceptibles de atracción?

Existen dos tipos de casos susceptibles de ser atraídos:

- a) El INAI podrá ejercer la facultad de atracción para conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

El Instituto establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los Organismos garantes que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos (artículo 181), y

- b) Los casos en los que el Organismo garante de la entidad federativa sea el sujeto obligado recurrido, deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de tres días, a partir de que sea interpuesto el recurso (artículo 182).

43. ¿Cómo se ejerce la facultad de atracción?

El INAI motivará y fundamentará que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información (artículo 182).

44. ¿Hasta qué momento puede ejercerse o plantearse el ejercicio de la facultad de atracción?

Existen dos hipótesis al respecto:

- a) Cuando se efectúe de oficio, el Pleno del Instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, podrá ejercer la atracción en cualquier momento, en tanto no haya sido resuelto el recurso de revisión por el organismo garante competente, para lo cual notificará a las partes y requerirá el expediente al organismo garante correspondiente, o
- b) Cuando la petición de atracción sea formulada por el Organismo garante de la entidad federativa, éste contará con un plazo no mayor a 5 (salvo los casos en los que el Organismo garante de la entidad federativa sea el sujeto obligado recurrido, en los cuales deberá notificar al Instituto, en un plazo que no excederá de 3 días, según el artículo 182), para solicitar al Instituto que analice y, en su caso, ejerza la facultad de atracción sobre el asunto puesto a su consideración (artículo 185).

45. ¿Cómo afecta la solicitud de atracción el plazo de resolución del recurso de revisión?

La solicitud de atracción del recurso de revisión interrumpirá el plazo que tienen los Organismos garantes locales para resolverlo, pero, el cómputo

continuará a partir del día siguiente al en que el Instituto haya notificado la determinación de no atraer el recurso de revisión (artículo 186).

46. ¿En qué plazo debe resolver el INAI si ejerce la facultad de atracción?

El Instituto contará con un plazo no mayor a diez días para determinar si ejerce la facultad de atracción, en cuyo caso, notificará a las partes y solicitará el expediente del recurso de revisión respectivo (artículo 185).

47. ¿Quién debe dejar el asunto en estado de resolución?

Previo a la decisión del Instituto sobre el ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere el artículo anterior, el Organismo garante de la entidad federativa a quien corresponda el conocimiento originario del asunto, deberá agotar el análisis de todos los aspectos cuyo estudio sea previo al fondo del asunto, salvo cuando los aspectos de importancia y trascendencia deriven de la procedencia del recurso.

Si el Pleno del INAI, cuando así lo apruebe la mayoría de sus Comisionados, decide ejercer la facultad de atracción se avocará al conocimiento o estudio de fondo del asunto materia del recurso de revisión atraído (artículo 187).

48. ¿Las resoluciones del organismo garante son inatacables para los sujetos obligados?

La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate.

49. ¿Las resoluciones del organismo garante son inatacables para los particulares?

Los particulares podrán impugnar las resoluciones del INAI ante el Poder Judicial de la Federación.

5.3.4. Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional

50. ¿Contra qué resoluciones procede el recurso de revisión en materia de seguridad nacional?

El recurso de revisión en materia de seguridad nacional procede contra las resoluciones emitidas por el Instituto que pongan en peligro la seguridad nacional (artículo 189).

51. ¿Quién está facultado para interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional?

El Consejero Jurídico del Gobierno Federal es el único facultado para interponer el recurso de revisión en materia de seguridad nacional (artículo 189).

52. ¿Qué plazo se tiene para interponer el recurso de revisión en materia de seguridad nacional?

El recurso deberá interponerse durante los siete días siguientes a aquél en el que el organismo garante notifique la resolución al sujeto obligado (artículo 189).

53. ¿Cuáles son los requisitos que debe cumplir el recurso de revisión en materia de seguridad nacional?

En el recurso de revisión se deberán señalar:

- a) La resolución que se impugna;
- b) Los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, y
- c) Los elementos de prueba necesarios (artículo 190).

54. ¿Los Ministros pueden tener acceso a la información clasificada?

Los Ministros deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza, según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normativa previamente establecida para el resguardo o salvaguarda de la información por parte de los sujetos obligados (artículo 191).

55. ¿Cuáles pueden ser los sentidos de las resoluciones de los recursos de revisión?

De manera expresa solo se establecen dos sentidos:

- a) La confirmación, o
- b) La revocación.

Si la SCJN confirma el sentido de la resolución recurrida, el sujeto obligado deberá dar cumplimiento y entregar la información. En tanto que si se revoca la

resolución, el INAI deberá actuar en los términos que ordene la SCJN (artículo 193).

No obstante, la LGTAIP también señala que la SCJN resolverá con plenitud de jurisdicción, y en ningún caso, procederá el reenvío, por lo que se puede concluir que el Alto Tribunal puede también modificar la resolución.

5.3.5. Del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN

56. ¿Qué se entiende por asuntos jurisdiccionales de la SCJN?

Por asuntos jurisdiccionales se entiende aquellos que estén relacionados con el ejercicio de la función constitucional de impartición de justicia competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

57. ¿Quién funge como Organismo garante para los asuntos jurisdiccionales de la SCJN?

Un comité especializado en materia de acceso a la información integrado por tres Ministros.

58. ¿Cómo se tramitan y resuelven los recursos de revisión relacionados con la información de asuntos jurisdiccionales de la SCJN?

El comité atenderá a los principios, reglas y procedimientos de resolución establecidos en la LGTAIP y tendrá las atribuciones de los Organismos garantes.

5.3.6. Del cumplimiento

59. ¿Cuál es el plazo para cumplir las resoluciones de los Organismos garantes?

Las resoluciones establecerán los plazos y términos para su cumplimiento, los cuales no podrán exceder de 10 días para la entrega de información. Sin embargo, los Organismos garantes, previa fundamentación y motivación, de manera excepcional podrán ampliar dicho plazo cuando el asunto así lo requiera (artículo 151).

60. ¿Cuál es el plazo para informar del cumplimiento a las resoluciones de los Organismos garantes?

Los sujetos obligados deberán informar al Organismo garante sobre el cumplimiento, una vez transcurrido el plazo otorgado para atender el fallo (artículos 196 y 197).

61. ¿Se puede solicitar ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución?

Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar a los Organismos garantes, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución. Dicha solicitud deberá presentarse, a más tardar, dentro de los primeros 3 días del plazo otorgado para el cumplimiento, a efecto de que los Organismos garantes resuelvan sobre la procedencia de la misma dentro de los 5 días siguientes (artículo 196).

62. ¿Cómo verifica el Organismo garante el cumplimiento de la resolución?

El organismo garante verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los 5 días siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga. Si dentro del plazo señalado el recurrente manifiesta que el cumplimiento no corresponde a lo ordenado por el organismo garante, deberá expresar las causas específicas por las cuales así lo considera (artículo 197).

63. ¿Cuál es el plazo para que el Organismo garante se pronuncie sobre el cumplimiento de la resolución?

El Organismo garante deberá pronunciarse, en un plazo no mayor a 5 días, sobre todas las causas que el recurrente manifieste, así como, del resultado de la verificación realizada (artículo 198).

64. ¿En qué sentidos puede pronunciarse el Organismo garante sobre el cumplimiento de la resolución?

Si el organismo garante considera que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario, el Organismo garante emitirá un acuerdo de incumplimiento (artículo 198).

65. ¿Qué medidas puede tomar el Organismo garante para lograr el cumplimiento de la resolución?

En caso de incumplimiento, el Organismo garante podrá:

- a) Notificar al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a 5 días, se dé cumplimiento a la resolución, y
- b) Determinar las medidas de apremio o sanciones, según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse (artículo 198).

5.3.7. De los criterios de interpretación

66. ¿Qué tipo de resoluciones pueden dar lugar a criterios de interpretación?

Las resoluciones dictadas en los recursos que se sometan a competencia del INAI, que hayan causado ejecutoria (artículo 199).

67. ¿Qué efecto tienen para los Organismos garantes de las entidades federativas?

Los criterios que emita el Instituto serán de carácter orientador para los Organismos garantes locales (artículo 199).

68. ¿Cómo se establecen los criterios orientadores para los Organismos garantes de las entidades federativas?

Los criterios orientadores se establecerán por reiteración al resolver tres casos análogos de manera consecutiva en el mismo sentido, por al menos dos terceras partes del Pleno del Instituto, derivados de resoluciones que hayan causado estado (artículo 199).

69. ¿Cómo se integra un criterio?

Los criterios se compondrán de un rubro, un texto y el precedente o precedentes que, en su caso, hayan originado su emisión, así como, una clave de control para su debida identificación.

5.4. Análisis de los medios de impugnación establecidos en la LGTAIP a la luz de la doctrina relativa a los recursos administrativos

Una vez desarrollado el sistema de medios de impugnación en materia de acceso a la información establecido por la LGTAIP, se advierte que existen los siguientes:

1. Recurso de revisión;
2. Recurso de inconformidad;
3. Recurso de revisión en materia de seguridad nacional, y
4. Recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN.

Ahora analizaremos estos medios de impugnación con las herramientas proporcionadas por la doctrina sobre los recursos administrativos en tres partes:

- a) Los elementos esenciales y los secundarios, para lo cual se proponen algunos rubros que concentran los aspectos principales que se observan son comunes entre distintos teóricos;
- b) La clasificación de los medios de impugnación de acuerdo con las propuestas de Delgadillo y Armienta Hernández, y
- c) El análisis de los principios rectores planteados por Delgadillo.

5.4.1. Elementos de los medios de impugnación en materia de acceso a la información

En cuanto a los elementos de los medios de impugnación, diferenciaremos entre los esenciales y los secundarios. Entendiendo por los primeros, aquellos que determinan la existencia y procedencia de los medios de impugnación; y, por los segundos, los que aunque no se fijaran no afectarían la posibilidad de hacerlos valer.

Los elementos esenciales son:

1. Que el medio de impugnación esté establecido en un ordenamiento legal.

Los cuatro medios de impugnación en materia de acceso a la información pública cumplen con el requisito de estar previstos en un ordenamiento que tiene formalmente el carácter de ley, lo cual otorga certeza sobre las posibilidades de someter una decisión o la falta de la misma, a una instancia que la analizará:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	De los artículos 142 y 143, se advierte que el mismo procede tanto ante la existencia de una respuesta, como ante la falta de emisión de la misma.
Recurso de inconformidad	Sí	De los artículos 159 y 160, se desprende que el recurso de inconformidad procede contra las resoluciones dictadas por los organismos garantes de las entidades federativas que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o bien, confirmen la inexistencia o negativa de información; así como, contra la falta de emisión de la resolución del recurso de revisión.
Recurso de revisión en materia de seguridad	Sí	Del artículo 189, se observa que este medio de impugnación puede interponerse directamente ante la SCJN y procede contra las resoluciones emitidas por el INAI que

nacional		pongan en peligro la seguridad nacional.
Recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	De los artículos 194 y 195, se advierte que este medio de impugnación puede interponerse ante un comité de Ministros y procede en los casos relacionados con el ejercicio de la función constitucional de impartición de justicia competencia de la SCJN.

2. Que exista una autoridad que deba tramitarlo y resolverlo.

La LGTAIP es clara en cuanto este punto, pues establece las autoridades facultadas para tramitar y resolver los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	De los artículos 142 y 146, se observa que este medio de impugnación será tramitado y resuelto por el INAI o el organismo garante de la entidad federativa, dependiendo del ámbito en que se ejerce el derecho de acceso a la información pública, ya sea federal o local. Por otra parte, del artículo 182, último párrafo, se advierte que, tratándose de los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas de los organismos garantes locales, el INAI es el facultado para resolver si el asunto es de relevancia y trascendencia, para lo cual, deberá ejercitar la facultad de atracción.
Recurso de inconformidad	Sí	Del artículo 159, se desprende que este medio de impugnación será tramitado y resuelto por el INAI.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	De los artículos 189 y 192, se advierte que este medio de impugnación será tramitado y resuelto por la SCJN.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	El artículo 194 dispone que este medio de impugnación será tramitado y resuelto por un comité especializados en materia de acceso a la información integrado por tres Ministros.

3. La existencia de una respuesta o resolución, o bien, la falta de emisión de la misma.

Este elemento se cubre de la manera que se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Del artículo 143, se desprende que este medio de impugnación procede tanto en los casos en que hay respuesta, como en los casos que la misma no es emitida.
Recurso de inconformidad	Sí	Según los artículos 159 y 160, este medio de impugnación puede interponerse contra las resoluciones dictadas por los organismos garantes de las entidades federativas que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o bien, confirmen la inexistencia o negativa de información; así como, contra la falta de emisión de la resolución del recurso de revisión.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	El artículo 189 es claro en cuanto a que este medio de impugnación procede contra las resoluciones emitidas por el INAI que pongan en peligro la seguridad nacional.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	Del artículo 194, se advierte que este medio de impugnación procede en las mismas hipótesis del artículo 143, por lo que, se concluye que puede interponerse tanto en los casos en que hay respuesta, como en los casos que la misma no es emitida.

4. Que la respuesta o la falta de emisión de la misma afecte un derecho del recurrente.

No existe uniformidad respecto de este requisito en la regulación de los cuatro medios de impugnación en estudio, dada la naturaleza particular del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, según se señala a continuación:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	El artículo 142 faculta al solicitante para interponer este medio de impugnación, por lo que, se puede concluir que es necesario que exista una afectación al derecho de acceso a la información pública de éste.
Recurso de inconformidad	Sí	Los artículos 159 y 160 facultan a los particulares a interponer este medio de impugnación contra las resoluciones dictadas por los organismos garantes de las entidades federativas que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o bien, confirmen la inexistencia o negativa de información; así como, contra la falta de emisión de la resolución del recurso de revisión; por lo que, se puede concluir que es necesario que exista una afectación al derecho de acceso a la información pública de los particulares.
Recurso de revisión de materia de seguridad nacional	No	Este medio de impugnación, más que proteger un derecho del recurrente, que en términos del artículo 189, solo puede ser el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, busca evitar riesgos a la seguridad nacional. El establecimiento de un medio de impugnación contra las resoluciones del INAI, para la defensa de los sujetos obligados, mina la fuerza de aquél, pues, según la ahora derogada LFTAIPG, las resoluciones de dicho Instituto eran inatacables para los sujetos obligados, lo cual demostraba un voto de confianza del legislador en esa institución, por ser la especializada en la materia.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	Del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, por lo que se entiende que procede en las mismas hipótesis del artículo 143 y, por lo tanto, se concluye que puede interponerse por el solicitante tanto en los casos en que hay respuesta, como en los casos que la misma no es emitida, hipótesis que implican la existencia de una afectación al derecho de acceso a la información pública de éste.

Los elementos secundarios son:

1. Que se prevea el plazo dentro del cual ha de hacerse valer.

La LGTAIP señala de manera clara los plazos en que deben interponerse los cuatro medios de impugnación en estudio:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	El artículo 142 dispone que este medio de impugnación debe ser interpuesto dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta o del vencimiento del plazo para su notificación.
Recurso de inconformidad	Sí	El artículo 161 prevé que este medio de impugnación debe ser interpuesto dentro de los quince días posteriores a que se tuvo conocimiento de la resolución o que se venza el plazo para que esta debiera ser emitida.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	El artículo 189 señala que este medio de impugnación debe ser interpuesto durante los siete días siguientes a aquél en el que el organismo garante notifique la resolución al sujeto obligado.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	Del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, por lo que, se entiende que puede interponerse dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta o del vencimiento del plazo para su notificación, en términos del diverso 142.

2. Formalidades que debe cubrir la promoción por la que se interpone el medio de impugnación.

En todos los casos, existen disposiciones que regulan las formalidades que deben cubrir las promociones por las que se interponen los medios de impugnación:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Los requisitos están previstos en el artículo 144.
Recurso de inconformidad	Sí	Los requisitos están señalados en el artículo 162.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	Los requisitos se precisan en el artículo 190.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Sí	Del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, por lo que se entiende que son exigibles los requisitos del artículo 144.

3. Período de admisión de pruebas.

No en todos los casos se prevé un período de admisión de pruebas, pero, se prevé la posibilidad de ofrecerlas, por lo que, el cumplimiento de este requisito se hará tomando en cuenta ya sea el establecimiento del período para ofrecer pruebas o la posibilidad de aportar pruebas con el escrito del recurso:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Del artículo 145, penúltimo párrafo, se advierte que pueden anexarse las pruebas al recurso de revisión. Además, el artículo 150, fracciones II y III, dispone que las partes pueden ofrecer pruebas en un plazo de 7 días, una vez admitido el recurso de revisión.
Recurso de inconformidad	Sí	Del artículo 162, último párrafo, se observa que pueden anexarse las pruebas al recurso de inconformidad.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	Del artículo 190, se desprende que al escrito del recurso, se deben acompañar los elementos de prueba necesarios.
Recurso de revisión en	Sí	Del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las

asuntos jurisdiccionales de la SCJN		reglas establecidas para el recurso de revisión, por lo que se entiende que pueden anexarse las pruebas al recurso de revisión; así como, que las partes pueden ofrecer pruebas en un plazo de 7 días, una vez admitido el recurso de revisión
-------------------------------------	--	--

4. Plazo en el cual ha de resolverse el medio de impugnación.

De los cuatro medios de impugnación en estudio, se desprende que en solo uno no se prevé de forma directa el plazo en que debe emitirse la resolución, lo que provoca falta de certeza en cuanto al tiempo en que se debe obtener una determinación:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Del artículo 146, se desprende que el recurso debe resolverse en un plazo de 40 días, que podrá ampliarse por 20 más.
Recurso de inconformidad	Sí	Del artículo 165, se observa que el recurso debe resolverse en un plazo de 30 días, que podrá ampliarse por 30 más.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	No	El Capítulo que regula este recurso no establece plazo alguno para que la SCJN resuelva.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	Del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, por lo que se entiende que debe resolverse en un plazo de 40 días, que podrá ampliarse por 20 más.

5. Momento en que empieza a correr el plazo para resolver el medio de impugnación.

Las normas que regulan los medios de impugnación en estudio, no señalan en todos los casos el momento en que empieza a correr el plazo para emitir la resolución correspondiente:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Del artículo 146, se desprende que el plazo de resolución comienza a transcurrir a partir de la admisión del recurso.
Recurso de inconformidad	No	El Capítulo que regula este recurso no establece a partir de qué momento empieza a transcurrir el plazo para resolverlo.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	No aplica	Ello porque el Capítulo que regula este recurso no establece plazo alguno para que la SCJN lo resuelva.
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Sí	Del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, por lo que se entiende que el plazo de resolución comienza a transcurrir a partir de la admisión del recurso.

6. Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

Conforme a la LGTAIP, no existe en todos los casos la libertad de impugnar la resolución ante los tribunales:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí, en parte	De los artículos 157, 158 y 159, se concluye que: a) Los particulares pueden impugnar la resolución ante el INAI (recurso de inconformidad) o ante el Poder Judicial de la Federación, y b) La regla general es que los sujetos obligados no pueden impugnar las resoluciones de los organismos garantes. Sin embargo, por excepción, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá impugnar, ante la SCJN, las resoluciones emitidas por el INAI que pongan en peligro la seguridad nacional.
Recurso de inconformidad	Sí, en parte	Del artículo 180, se desprende que: a) Los particulares pueden impugnar la resolución ante el Poder Judicial de la Federación, y b) Los sujetos obligados y los organismos

		garantes no pueden impugnar las resoluciones emitidas por el INAI.
Recurso de revisión de materia de seguridad nacional	No	No hay previsión al respecto, pero, el artículo 61, de la Ley de Amparo, dispone que el juicio de amparo es improcedente contra actos de la SCJN.
Recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN	No	Aunque del artículo 194, se advierte que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, el artículo 61, de la Ley de Amparo, dispone que el juicio de amparo es improcedente contra actos de la SCJN, por lo que se entiende que no es impugnabile la resolución.

5.4.2. Clasificación de los medios de impugnación en materia de acceso a la información

En este apartado clasificaremos los medios de impugnación en materia de acceso a la información, atendiendo a los criterios de Delgadillo y de Armienta Hernández.

De conformidad con la clasificación de Delgadillo, tenemos lo siguiente:

Medio de impugnación	Recurso de reconsideración	Recurso de alzada	Observaciones
Recurso de revisión		X	Los cuatro recursos en estudio encuadran en la hipótesis de recursos de alzada, porque se promueven ante una autoridad diferente de la emisora del acto impugnado.
Recurso de inconformidad		X	
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional		X	
Recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN		X	

Según la clasificación de Armienta Hernández:

1. El recurso de revisión es un medio de impugnación ante un órgano especializado;

2. El recurso de inconformidad es un medio de impugnación ante un órgano especializado;
3. El recurso de revisión en materia de seguridad nacional no encuadra en las categorías propuestas por el autor, ya que no se promueve ante la misma autoridad, ni ante autoridad superior, ni ante un órgano especializado, ni ante una autoridad autárquica; sino que se promueve ante la SCJN, esto es, es un medio de impugnación que se promueve ante la autoridad judicial.
4. El recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN, aunque se promueve ante la autoridad judicial, por disposición expresa del artículo 194, de la LGTAIP, quien conoce de dichos casos es un comité especializado en materia de acceso a la información integrado por tres ministros, el cual, para resolver los recursos de revisión tendrá las atribuciones de los Organismos garantes. Motivo por el cual, se puede considerar como un medio de impugnación ante un órgano especializado.

5.4.3. Principios rectores de los medios de impugnación en materia de acceso a la información

Finalmente, conviene analizar si en los medios de impugnación en materia de acceso a la información, resultan aplicables los principios rectores que derivan de la doctrina administrativa, a que hace referencia Delgadillo. Los cuales se precisan a continuación:

1. Principio de legalidad objetiva.

Este principio sí resulta aplicable a los recursos en estudio, pues, aparte de buscarse protección de los intereses de los solicitantes, se busca el respeto a la legalidad y la justicia en la actividad administrativa que despliegan los sujetos obligados al dar respuesta a las solicitudes de información que les son formuladas.

Esta afirmación está respaldada porque si bien es cierto la mayor parte de los medios de impugnación buscan garantizar el derecho de acceso a la información de los particulares, también lo es que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante la SCJN persigue que las respuestas que se emitan en temas relacionados con dichos tópicos, se apeguen a la norma que permite reservar esa información.

2. Principio de oficialidad.

Este principio también resulta aplicable a los medios de impugnación en estudio, pues, se advierte que, una vez interpuestos éstos, las instancias encargadas de la resolución son las encargadas de llevar a cabo los actos necesarios para impulsar la integración y resolución de los expedientes, ya que se persigue que la legalidad prevalezca en la actuación de los sujetos obligados.

3. Principio de la verdad material.

Este principio sí resulta aplicable a los medios de impugnación en estudio, ya que las instancias encargadas de la integración y resolución de éstos, pueden tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular, con el fin de de tomar una decisión adecuada.

Ello porque de la regulación de los medios de impugnación, se advierte, por un lado, que la carga probatoria hacia los solicitantes de información, en los recursos de revisión, es muy ligera, ya que solamente se les pide exhibir la respuesta y la constancia de notificación, y se establece la posibilidad de adjuntar más pruebas a su escrito inicial, o bien, inclusive ofrecerlas una vez que el recurso es admitido, en un plazo de 7 días.

Y, por otro lado, que las instancias que los resuelven, están facultadas para analizar la información de acceso restringido, cuando lo consideren necesario.

4. Principio de informalidad.

Este principio también resulta aplicable, pues, se establece un mínimo de requisitos para que el recurrente acredite la afectación, ya que solo se le pide expresar las razones o los motivos de la inconformidad.

Asimismo, en caso de omisión de los particulares, se les otorga la oportunidad para que aclaren, corrijan o completen el escrito en que interpongan su recurso, pues, se establece la figura jurídica de la prevención para el caso de que no se señalen los motivos o razones de la inconformidad.

Además, se establece la obligación para las instancias encargadas de resolver los recursos de revisión de aplicar la suplencia de la queja a favor de los particulares.

En cuanto a la suplencia de la queja, se debe señalar que el Poder Judicial de la Federación ha emitido abundante jurisprudencia en la cual ha tratado el tema del alcance de la prevista en la Ley de Amparo emitida el 10 de enero de 1936 y en la Ley de Amparo vigente.

En relación con la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936, destaca la jurisprudencia intitulada **“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. DEBE HACERSE A PARTIR DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O, EN SU CASO, DE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS, POR LO TANTO NO ES ILIMITADA”**¹⁶⁴, de cuya lectura se desprende que la Primera Sala de la Suprema

¹⁶⁴ Tesis: 1a./J. 35/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, abril de 2005, p. 686, cuyo texto se cita enseguida:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. DEBE HACERSE A PARTIR DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O, EN SU CASO, DE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS, POR LO TANTO NO ES

Corte de Justicia de la Nación consideraba que, salvo en materia penal, la aplicación de la suplencia de la queja estaba supeditada a la expresión de un mínimo razonamiento en la demanda.

Ello implicaba que los órganos jurisdiccionales de amparo, no podían analizar libremente el acto de autoridad, sino que debían estar a lo planteado por los quejosos o recurrentes. Sin embargo, dicha tesis fue superada por contradicción, según se desprende de la Contradicción de Tesis 55/2004-PL.¹⁶⁵

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo una acepción distinta de la suplencia de la queja, en la jurisprudencia con rubro **“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONSISTE EN EXAMINAR CUESTIONES NO PROPUESTAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE RESULTEN FAVORABLES A QUIEN SE SUPLE”**¹⁶⁶. De la que se advierte que

ILIMITADA. *El artículo 76 bis de la Ley de Amparo señala que la suplencia de la queja deficiente se entiende referida a los conceptos de violación y, en su caso, a los agravios, es decir, a la materia misma del juicio de garantías, por lo que debe considerarse que dicho precepto limita el ámbito de aplicación de tal figura a las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, de ahí que dicha suplencia no sea aplicable a la procedencia del juicio de amparo. En ese tenor, a excepción de la materia penal, el órgano de control constitucional no puede libremente realizar el examen del precepto legal reclamado o de la resolución recurrida, sino que debe hacerlo a partir de lo expresado en los conceptos de violación o, en su caso, en los agravios, de manera que sin la existencia de un mínimo razonamiento expresado en la demanda, esto es, sin la elemental causa de pedir, el juzgador no se encuentra en aptitud de resolver si el acto reclamado es o no violatorio de garantías, porque la suplencia de la queja deficiente es una institución procesal que si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer las garantías que otorga la Constitución Federal, no deja de estar sujeta a los requisitos previstos al efecto, tanto en la Ley Fundamental como en la Ley de Amparo.”*

¹⁶⁵ Contradicción de Tesis 55/2004-PL. Entre las sustentadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, mayo de 2006, p. 447.

¹⁶⁶ Tesis 2a./J. 26/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, marzo de 2008, p. 242, que a la letra dice:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONSISTE EN EXAMINAR CUESTIONES NO PROPUESTAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE RESULTEN FAVORABLES A QUIEN SE SUPLE. *La figura de la suplencia de la queja prevista en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, tanto en relación con el juicio de garantías como con los recursos en ella establecidos **consiste, en esencia, en examinar cuestiones no propuestas por el quejoso o recurrente, en sus conceptos de violación o en sus agravios, respectivamente, que podrían resultar favorables, independientemente de que finalmente lo sean. Así, es incorrecto entender que sólo debe suplirse cuando ello favorezca a quien se le suple, pues para determinar si procede dicha figura tendría que examinarse previamente la cuestión relativa, lo que implicaría necesariamente haber realizado la suplencia. Por consiguiente, es suficiente que el análisis de un problema no propuesto pudiera resultar benéfico para que se deba suplir, realizando el estudio correspondiente.**”*

los órganos jurisdiccionales que conocen de los juicios de amparo y sus recursos, pueden analizar cuestiones no hechas valer por los quejosos o recurrentes.

Esta postura implica una visión más amplia de la suplencia de la queja, en la que el órgano que resuelve no está limitado por lo sostenido por quien promueve el juicio de amparo o el recurso, sino que puede analizar cuestiones distintas. Lo que permite que se expongan en la resolución argumentos que beneficien a las personas, aunque no los hayan hecho valer.

Ahora bien, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ha habido jurisprudencias que confirman la postura de darle una mayor extensión a la suplencia de la queja en el juicio de amparo, ejemplos de ello son las intituladas **“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS”**¹⁶⁷ y **“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL**

¹⁶⁷ Tesis XXVII.1o.(VIII Región) J/3 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, p. 1830, que señala:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir del once de junio de dos mil once, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en aquélla y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, interpretando las normas relativas a esos derechos de conformidad con dichos ordenamientos (principio de interpretación conforme) favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (principio pro homine). Lo anterior, acorde con los principios de interdependencia, indivisibilidad, universalidad y progresividad, de los cuales se advierte que los derechos humanos se interrelacionan y dependen recíprocamente unos de otros y tienen como origen común la dignidad humana, por lo cual no es procedente relegar algunos para conceder prioridad a otros ni puede existir jerarquía entre ellos, lo que significa que todos los derechos humanos deben ser objeto de protección sin distinción alguna. En atención a lo expuesto y de conformidad con el artículo 103 de la Carta Magna, a las autoridades jurisdiccionales que conozcan del amparo les corresponde con mayor énfasis, en razón de sus funciones de impartición de justicia y conforme al objeto del citado juicio, "proteger" y "garantizar" los derechos humanos en las controversias sometidas a su competencia. Por su parte, los artículos 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que toda persona tiene derecho a un recurso "efectivo" ante los tribunales competentes, que la amparen contra los actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y esos instrumentos normativos. Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", que **los Jueces están autorizados para realizar un control de convencionalidad "ex officio", esto es, con independencia de que las partes lo invoquen, pues dicha facultad no debe quedar limitada**

JUICIO DE AMPARO. SUS ALCANCES A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011”¹⁶⁸.

exclusivamente por las manifestaciones de los accionantes en cada caso concreto. En observancia de todo lo anterior, cuando el juzgador de amparo advierta que la norma general, acto u omisión reclamada de la autoridad responsable vulnera los derechos humanos del quejoso, debe abordar el estudio de esa violación, con independencia de que las partes invoquen o no dicha infracción en sus conceptos de violación o agravios, pues de esta manera se favorece el acatamiento de los principios señalados y se resguarda el efecto útil del juicio de amparo como medio para proteger y garantizar los derechos fundamentales, sin soslayar, desde luego, los presupuestos necesarios para suplir la deficiencia de argumentos, tales como que el juzgador tenga competencia, que el juicio sea procedente y que se respete la litis planteada. Esta suplencia complementa la prevista en la Ley de Amparo, ya que revela mayores alcances en cuanto al sujeto, al proceder en favor de cualquier persona y no sólo en beneficio de determinados individuos, circunstancia que, sin embargo, no torna inoperante el beneficio regulado en dicha ley, pues éste reviste una protección más amplia en cuanto al objeto, debido a que no se limita a violaciones de derechos humanos en materia de constitucionalidad y convencionalidad, sino también de legalidad. Lo anterior deja entrever que si bien ambas clases de suplencia pueden concurrir en ciertos casos, en otros puede resultar procedente una u otra, de manera que la contemplada en la Ley de Amparo sigue teniendo plena eficacia en los supuestos que prevé.”

¹⁶⁸ Tesis: IV.2o.A. J/6 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 2, p. 1031, cuyo texto establece:

“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. SUS ALCANCES A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 10 DE JUNIO DE 2011. A partir de la reforma de diez de junio de dos mil once al artículo 1o., en relación con el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, quedando así establecidas las premisas de interpretación y salvaguarda de los derechos consagrados en la Constitución, que se entiende deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); asumiendo tales derechos como relacionados, de forma que no es posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras (indivisibilidad e interdependencia); además, cada uno de esos derechos o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, y no niegan la posibilidad de su expansión, siendo que crecen por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). Al positivarse tales principios interpretativos en la Constitución, trascienden al juicio de amparo y por virtud de ellos **los tribunales han de resolver con una tendencia interpretativa más favorable al derecho humano que se advierta conflagrado y con una imposición constitucional de proceder a su restauración y protección en el futuro, debiendo por ello quedar superados todos los obstáculos técnicos que impidan el estudio de fondo de la violación, fundados en una apreciación rigurosa de la causa de pedir, o la forma y oportunidad en que se plantea.** En ese sentido, la suplencia de la queja deficiente encuentra fortalecimiento dentro del juicio de garantías, pues a través de ella el Juez puede analizar por sí una violación no aducida y conceder el amparo, librando en ese proceder los obstáculos derivados de las omisiones, imprecisiones e, incluso, inoportunidades en que haya incurrido quien resulta afectado por el acto inconstitucional, de manera que es la suplencia el instrumento que mejor revela la naturaleza proteccionista del amparo, y su importancia, como mecanismo de aseguramiento del principio de supremacía constitucional, mediante la expulsión de aquellos actos o disposiciones que resulten contrarios al Ordenamiento Jurídico Máximo. Así, las reformas comentadas posibilitan ampliar su ejercicio, por lo que cuando en el conocimiento de un juicio de amparo la autoridad advierta la presencia de un acto que afecta los derechos fundamentales del quejoso, podrá favorecer el estudio de la violación

De la primera, se advierte que, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los jueces están autorizados para realizar un control de convencionalidad *ex officio*, cuando adviertan que una norma, acto u omisión reclamada vulnera los derechos humanos del quejoso, deben analizar la violación, aunque las partes no la hayan invocado en sus conceptos de violación o agravios.

En tanto que, de la segunda se desprende que, toda vez que a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, se estableció la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, dichos principios trascendieron al juicio de amparo y, por virtud de ellos, los tribunales han de resolver con una tendencia interpretativa más favorable al derecho humano que se advierta conflagrado, por lo que, aquéllos no están limitados por los obstáculos técnicos que impiden el estudio de fondo de la violación, por ejemplo, el fundado en una apreciación rigorista de la causa de pedir.

A nuestro criterio, esta concepción de la suplencia de la queja en materia de acceso a la información, es la que debería prevalecer, pues, les permite a los organismos garantes entrar al estudio de cuestiones no planteadas por los recurrentes, en beneficio de una mayor apertura de la información en posesión de los sujetos obligados.

y la restauración de los derechos conflagrados, por encima de obstáculos derivados de criterios o interpretaciones sobre las exigencias técnicas del amparo de estricto derecho, como la no impugnación o la impugnación inoportuna del acto inconstitucional, su consentimiento presuntivo, entre otros, pues estos rigorismos, a la luz de los actuales lineamientos de interpretación constitucional, no podrían anteponerse válidamente a la presencia de una manifiesta conflagración de derechos fundamentales, ni serían suficientes para liberar al tribunal de procurar la restauración de dicha violación, del aseguramiento de los derechos fundamentales del individuo y del principio de primacía constitucional en la forma más amplia. Además, tal proceder es congruente con la intención inicial reconocida a la suplencia de la queja, pues ante la presencia de un acto inconstitucional, se torna en salvaguarda del ordenamiento jurídico en general y del principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 constitucional, en tanto que las deficiencias en que incurra el agraviado, relacionadas con la falta de impugnación o la impugnación inoportuna, pueden entenderse como una confirmación del estado de indefensión en que se encuentra y del cual debe ser liberado.”

5. Principio de debido proceso.

El análisis de este principio, se hará conforme a la división establecida por Delgadillo:

a) Sea tramitado y resuelto por autoridad competente:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Se otorga competencia para conocer del mismo a los organismos garantes locales y federal, en el artículo 142. Además, según el artículo 182, último párrafo, tratándose de los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas de los organismos garantes locales, el INAI es el facultado para resolverlos cuando reúnan los requisitos de relevancia y trascendencia, para lo cual, deberá ejercitar la facultad de atracción.
Recurso de inconformidad	Sí	Del artículo 159, se advierte que el recurso de inconformidad es competencia del INAI.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	Del artículo 192, se observa que este medio de impugnación debe ser resuelto por la SCJN.
Recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Sí	Del artículo 194, se advierte que este medio de impugnación será resuelto por un comité especializado en materia de acceso a la información integrado por tres Ministros.

b) Se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Del artículo 144, fracción VI, se advierte que uno de los requisitos de este medio de impugnación es expresar las razones o

		motivos de inconformidad.
Recurso de inconformidad	Sí	Del artículo 162, fracción VII, se desprende que en el recurso de inconformidad se deberán señalar las razones o los motivos de inconformidad.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	El artículo 190 dispone que el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en el escrito del recurso, deberá señalar los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional.
Recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN	Sí	Del artículos 194, párrafo segundo, se colige que en la tramitación de este medio de impugnación, se deben atender los principios, reglas y procedimientos establecidos en la propia Ley, por lo que, en el escrito de recurso de revisión deben expresarse las razones o motivos de inconformidad, según lo dispuesto por el artículo 144, fracción VI, del mismo ordenamiento legal.

c) Se permita ofrecer y rendir pruebas:

Medio de impugnación	¿Lo cumple?	Observaciones
Recurso de revisión	Sí	Del artículo 144, penúltimo párrafo, se advierte que podrán anexarse las pruebas y demás elementos que se considere procedente someter a juicio del organismo garante correspondiente. En tanto que el artículo 150, fracción III, hace referencia al derecho de las partes de ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesional por parte los sujetos obligados y aquellas contrarias al derecho.
Recurso de inconformidad	Sí	Del artículo 162, último párrafo, se desprende que el recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedente someter a juicio del organismo garante. Asimismo, del artículo 169, se advierte la posibilidad de ofrecer pruebas supervenientes.
Recurso de revisión en materia de seguridad nacional	Sí	Del artículo 190, se observa que el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar en el escrito del recurso de revisión los elementos de prueba necesarios.
Recurso de revisión de asuntos	Sí	Del artículo 194, párrafo segundo, se colige que en la tramitación de este medio de impugnación, se deben atender los principios,

jurisdiccionales de la SCJN		reglas y procedimientos establecidos en la propia Ley, por lo que, al escrito de recurso de revisión podrán anexarse las pruebas y demás elementos que considere procedente someter a juicio del Alto Tribunal, según lo dispuesto por el artículo 144, penúltimo párrafo, del mismo ordenamiento legal. Además, en atención a que el artículo 150, fracción III, hace referencia al derecho de las partes de ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la confesional por parte los sujetos obligados y aquellas contrarias al derecho, en este recurso también se podrán ofrecer dichas probanzas en el mismo sentido.
-----------------------------	--	--

d) Se deje constancia por escrito de todas las actuaciones:

No existen disposiciones que establezcan, en específico, que todas y cada una de las actuaciones de los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información deban constar por escrito. Sin embargo, de la lectura del Título Octavo, de la LGTAIP, se observan diversas referencias a que se debe documentar el procedimiento, por ejemplo, en los artículos 142, 145, 161, 164, 168 y 190.

e) Sea ágil, esto es, sin trámites que dificulten su desarrollo:

De la lectura del Título Octavo, de la LGTAIP, se advierte que la tramitación de los recursos es ágil, pues se prevén formalidades mínimas para la integración de los expedientes.

f) El particular conozca todas las actuaciones administrativas:

No existen artículos expresos en el Título Octavo, de la Ley General, que establezcan que los recurrentes pueden conocer todas las actuaciones administrativas, pero, se puede concluir que tienen ese derecho, ya que, la única restricción es la relacionada con la información de acceso restringido, según se desprende los artículos 147 (recurso de revisión), 167 (recurso de

inconformidad), 191 (recurso de revisión en materia de seguridad nacional) y 194, párrafo segundo, en relación con el diverso 147 (recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

g) Se funde y motive la resolución.

No hay artículos expresos en el Título Octavo, de la LGTAIP, que establezcan esta formalidad para las resoluciones de los organismos garantes. Sin embargo, dicha obligación se desprende del artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM, que establece que todo acto de molestia debe estar fundado y motivado.¹⁶⁹

5.5. Análisis de los medios de impugnación previstos en la LGTAIP a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Una vez que se han estudiado los elementos de los medios de impugnación en materia de acceso a la información, se ha realizado la clasificación de éstos y se han analizado los principios rectores de tales medios de impugnación, estamos en posibilidad de determinar si cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

El estudio que se hace en este apartado comprende la parte que se considera aplicable de los elementos establecidos en el apartado **4.3**. Para evitar repeticiones innecesarias, se solicita al lector remitirse a dicho apartado a efecto de consultar los criterios de la CoIDH sobre los temas que se tratan.

¹⁶⁹ “**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
...”

5.5.1. Derecho a ser oído

Los medios de impugnación en materia de acceso a la información materializan el derecho a ser oído, pues, les permiten a los particulares, por regla general, y al Gobierno Federal, como excepción, la posibilidad de que un organismo garante valore sus argumentos y determine si es procedente su pretensión o no.

Tales recursos cumplen tanto el ámbito formal, como el material del derecho a ser oído, ya que, por un lado, aseguran que un organismo garante resuelva la controversia, cumpliendo las garantías procesales mínimas (como son el derecho a formular agravios, a ofrecer pruebas y a obtener una resolución fundada y motivada) y, por otro lado, las resoluciones satisfacen el fin para el cual fueron concebidos los medios de impugnación en comento, pues, deberán analizar si es procedente la pretensión de las partes.

5.5.2. Derecho al debido proceso

Los medios de impugnación en materia de acceso a la información cumplen con el derecho al debido proceso, porque, según se advierte del estudio del apartado **5.4.3**, las leyes establecen la autoridad competente para resolverlos; se da a los recurrentes la oportunidad de formular agravios, mismos que deben ser analizados y valorados por la autoridad que resuelve; se permita ofrecer y rendir pruebas; se deja constancia por escrito de las actuaciones; se permite que los particulares accedan a la información, salvo el caso de la información clasificada, que solo podrá ser analizada por los organismos que resuelven los medios de impugnación; y, las resoluciones que se dicten deben estar fundadas y motivadas.

5.5.2.1. Plazo razonable

De lo expuesto en el apartado **5.4.1**, se desprende que los plazos de resolución establecidos por el legislador son breves. En efecto, el recurso de

revisión debe ser resuelto en un plazo de 40 días, que podrá ampliarse por 20 más (artículo 146); el recurso de inconformidad debe resolverse en un plazo de 30 días, que podrá ampliarse por 30 más; y, el recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser resuelto en un plazo de 40 días, que podrá ampliarse por 20 más (artículos 194, en relación con el 146). Por lo anterior, consideramos que la legislación cumple con el requisito en estudio, respecto de esos tres medios de impugnación.

No obstante, no se prevé un plazo para la resolución del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, lo cual tiene como consecuencia que, para valorar si el plazo de resolución es razonable, deberá analizarse en el caso concreto los elementos consistentes en la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades judiciales.

5.5.2.2. Juez o tribunal competente, establecido por la ley con anterioridad, independiente e imparcial

El análisis de los requisitos que establece la Corte Interamericana en relación con los jueces, se aplican en este apartado a los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública, que son las instancias competentes para resolver los medios de impugnación en la materia.

Del análisis de la regulación de los organismos garantes que se realizó en el Capítulo 3, así como, de la relativa a los recursos de revisión contenida en el presente Capítulo, se desprende que los organismos garantes cumplen con los requisitos de competencia, establecimiento por ley con anterioridad, independencia e imparcialidad.

La facultad de conocer de los medios de impugnación, les es otorgada a los organismos garantes desde el artículo 6º, de la Constitución, y luego es desarrollada en la LGTAIP respecto de los recursos de revisión e inconformidad (artículos 41, fracciones II, III y IV, y, 42, fracción II); en tanto que la facultad de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer del recurso de revisión en materia de seguridad nacional le es conferida por la Ley General en sus artículos 189 y 192; y, la facultad de conocer de los recursos de revisión de asuntos jurisdiccionales del Alto Tribunal, le es conferida a un comité especializado integrado por tres Ministros, por el diverso 194, del mismo ordenamiento legal. Por ello, consideramos que se cumplen con los requisitos de competencia y establecimiento con anterioridad.

Por su parte, la independencia deriva de que los organismos garantes encargados de resolver los recursos de revisión e inconformidad tienen la naturaleza de ser autónomos por disposición constitucional, lo cual hace que no estén sometidos a otros órganos del Estado. En tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargada de resolver el recurso de revisión en materia de seguridad nacional y el recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de su competencia, al ser uno de los Poderes en los que se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación, no recibe instrucciones de ningún órgano del Estado.

El requisito de imparcialidad se cumple en la mayoría de los casos, pues, los recursos de revisión son resueltos, por regla general, por un organismo ajeno a la controversia, ya sea el organismo garante federal o el organismo garante de la entidad federativa correspondiente. La excepción son aquellos casos en que se impugna una determinación del organismo garante local y no sean atraídos por el INAI al no cumplir los requisitos de relevancia y trascendencia, pues resolverá el mismo organismo; así como, los casos en que se combata una resolución del organismo garante federal, ya que éste será el encargado de emitir la resolución respectiva.

En el caso del recurso de inconformidad, se cumple el requisito de imparcialidad, pues, el encargado de resolverlo es el organismo garante federal.

También se cumple en el caso del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, porque, quien resuelve es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, tratándose del recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales del Alto Tribunal, dado que no existe una instancia superior a ella, el legislador optó por ordenar la creación de un comité especializado, integrado por tres Ministros, para conocer del mismo, con la finalidad de lograr imparcialidad. Sin embargo, al final, es un órgano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que resuelve la controversia.

5.5.2.3. Posibilidad de impugnación recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior

Según lo expuesto en el apartado **5.4.1**, la LGTAIP no establece en todos los casos la posibilidad de impugnar la resolución ante un juez o tribunal superior, ya que:

- a) Tratándose del recurso de revisión, de los artículos 157, 158 y 159, se concluye que:
 - i. Los particulares pueden impugnar la resolución ante el INAI a través del recurso de inconformidad (pero éste solo procede contra las determinaciones que confirmen o modifiquen la clasificación de la información y las que confirmen la inexistencia o negativa de información), o bien, ante el Poder Judicial de la Federación, y
 - ii. La regla general es que los sujetos obligados no pueden impugnar las resoluciones de los organismos garantes, aunque el Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá impugnar, ante la SCJN, las resoluciones emitidas por el INAI que pongan en peligro la seguridad nacional.

- b) Por lo que se refiere al recurso de inconformidad, del artículo 180, se desprende que:
- i. Los particulares pueden impugnar la resolución ante el Poder Judicial de la Federación, y
 - ii. Los sujetos obligados y los organismos garantes no pueden impugnar las resoluciones emitidas por el INAI
- c) En cuanto al recurso de revisión en materia de seguridad nacional, no hay previsión específica sobre la posibilidad de impugnación, pero, el artículo 61, de la Ley de Amparo, prevé que el juicio de amparo es improcedente contra actos de la SCJN. Por lo que, se puede concluir que no existe recurso alguno en contra de la resolución que se emita.
- d) Finalmente, en relación con el recurso de revisión en asuntos jurisdiccionales de la SCJN, aunque el artículo 194, dispone que en este medio de impugnación deben observarse las reglas establecidas para el recurso de revisión, el artículo 61, de la Ley de Amparo, prevé que el juicio de amparo es improcedente contra actos de la SCJN. En consecuencia, se colige la resolución que se emita en este medio de impugnación no es combatible por vía alguna.

5.5.3. Recurso judicial efectivo

El análisis realizado hasta este punto sobre la regulación de los medios de impugnación en materia de acceso a la información, nos permite concluir que son idóneos para combatir las violaciones al derecho a la información, ya que:

- a) Los requisitos para su interposición no resultan gravosos;

- b) Hay oportunidad de que los particulares subsanen los requisitos que les hayan faltado;
- c) Se establece la suplencia de la queja;
- d) El procedimiento es ágil y los plazos de resolución que se fijan, son breves;
- e) Son resueltos, en la mayoría de los casos, por organismos independientes;
- f) Existen reglas precisas para el cumplimiento de las resoluciones que se emitan, y
- g) En caso de incumplimiento, se da vista al superior jerárquico y se pueden aplicar medidas de apremio o sanciones a los responsables.

5.6. Las diferencias en la garantía del derecho de acceso a la información con motivo de la diversidad de reglas particulares de los medios de impugnación en las leyes de las entidades federativas¹⁷⁰

De lo expuesto hasta este punto, se desprende que el legislador federal estableció una regulación detallada de los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, la cual debe ser respetada por los órganos legislativos de las entidades federativas

Sin embargo, éstos pueden establecer, en las leyes que emitan, mejores prácticas, pues, la LGTAIP prevé los mínimos a que se deben ceñir las leyes locales.

¹⁷⁰ El análisis de la regulación de los medios de impugnación se realiza con las leyes obtenidas de los sitios de internet de los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyas reformas se validaron el 25 de abril de 2017.

Para constatar si se dio lo anterior es necesario analizar las leyes o reformas en materia de acceso a la información que se han emitido para armonizar la legislación de las entidades federativas con la reforma constitucional de 2014 y con la LGTAIP.

Al 25 de abril de 2017, salvo el Estado de Aguascalientes, todas las entidades federativas han emitido leyes o han reformado las existentes para tal efecto, según se ilustra a continuación:

Entidad federativa	Denominación de la ley	Nueva o reforma	Publicación	Entrada en vigor
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.	No se ha armonizado	No aplica	No aplica
Baja California	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.	Nueva	29/04/2016	120 días naturales después de su publicación 27/08/2016
Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur.	Nueva	04/05/2016	05/05/2016
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche.	Nueva	04/05/2016	05/05/2016
Chiapas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.	Nueva	04/05/2016	04/05/2016
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Nueva	29/08/2015	04/05/2016

	del Estado de Chihuahua.			
Ciudad México	de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.	Nueva	06/05/2016	07/05/2016
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza.	Reforma	10/09/2015	11/09/2015
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima.	Nueva	30/05/2016	31/05/2016
Durango	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango.	Nueva	04/05/2016	05/05/2016
Guanajuato	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato.	Nueva	13/05/2016	14/05/2016
Guerrero	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.	Nueva	06/05/2016	07/05/2016
Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Hidalgo.	Nueva	04/05/2016	03/11/2016
Jalisco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.	Reforma	10/11/2015	20/12/2015
Estado México	de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.	Nueva	04/05/2016	05/05/2016

Michoacán	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo.	Nueva	18/05/2016	19/05/2016
Morelos	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.	Nueva	27/04/2016	28/04/2016
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit.	Nueva	03/05/2016	04/05/2016
Nuevo León	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.	Nueva	01/07/2016	02/07/2016
Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.	Nueva	No vetada 11/03/2016 Vetada 16/03/2016	No vetada 12/03/2016 Vetada 17/03/2016
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.	Nueva	04/05/2016	05/05/2016
Querétaro	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro.	Nueva	13/11/2015	01/02/2016
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo.	Nueva	03/05/2016	05/05/2016
San Luis Potosí	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí.	Nueva	09/05/2016	10/05/2016
Sinaloa	Ley de Acceso a la	Reforma	04/05/2016	05/05/2016

	Información Pública del Estado de Sinaloa.			
Sonora	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.	Nueva	28/04/2016	29/04/2016
Tabasco	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.	Nueva	15/12/2015	16/12/2015
Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas.	Nueva	27/04/2016	28/04/2016
Tlaxcala	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala.	Nueva	04/05/2016	05/05/2016
Veracruz	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.	Nueva	29/09/2016	30/09/2016
Yucatán	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán.	Nueva	02/05/2016	03/05/2016
Zacatecas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.	Nueva	02/06/2016	03/06/2016

En ese orden de ideas, la única entidad federativa que no ha emitido una nueva ley en la materia o reformado la existente, para adecuarla a los estándares constitucionales y de la LGTAIP, es el Estado de Aguascalientes.¹⁷¹

¹⁷¹ El Gobernador del Estado vetó el decreto por el cual el Congreso local buscaba armonizar la ley del Estado, según la información contenida en la nota intitulada “*Veta Ejecutivo armonización de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*”, del 22 de julio de 2016, publicada en el portal de Internet de *La Jornada Aguascalientes*, consultable en el hipervínculo:

5.6.1. Baja California

Al contrastar la ley del Estado con la LGTAIP, resaltan los puntos siguientes:

1. La legislación supletoria es la adjetiva civil (artículo 135, párrafo último);
2. Se agrega la posibilidad de que el recurso se presente por escrito libre, o bien, a través de los formatos que proporcione el organismo garante local (artículo 137, párrafo primero);
3. El plazo de resolución y la posible ampliación se reducen a treinta y quince días, respectivamente (artículo 139, párrafo primero), y
4. Se establece un plazo de tres días para admitir o desechar el recurso de revisión (artículo 143, fracción II).

5.6.2. Baja California Sur

Al comparar la ley del Estado con la Ley General, sobresalen los puntos siguientes:

1. Se prevé una causal adicional de procedencia del recurso de revisión, a saber, la negativa de acceso a determinada información solicitada (artículo 144, fracción I, de la Ley);
2. Limita la procedencia del recurso de revisión por falta, deficiencia o insuficiencia de fundamentación y motivación en la respuesta, a los casos

en que no se conceda el acceso a la información solicitada. Lo cual se considera adecuado, porque, no habría afectación al derecho de acceso a la información pública del solicitante si hay acceso (artículo 144, fracción XI);

3. Se agrega la posibilidad de que el recurso se presente por escrito libre, o bien, a través de los formatos que proporcione el organismo garante local (artículo 146, párrafo primero);
4. El número de folio de la solicitud se elimina como requisito para el recurso de revisión;
5. Se elimina como requisito para el medio de impugnación, la copia de la respuesta y, en su caso, de la notificación correspondiente;
6. La prohibición de prevenir al recurrente por el nombre que señale se acota, dejando abierta la posibilidad de prevención cuando el nombre del recurrente no corresponda con el del solicitante (artículo 147, párrafo último);
7. La regulación de la suplencia de la queja señala que puede abarcar cuestiones no propuestas por el recurrente en sus razones o motivos de inconformidad (artículo 148);
8. Se establece que el sujeto obligado contesta el recurso, a diferencia de lo que sucede a nivel federal, donde no se da una connotación de contestación a la intervención de la autoridad, ya que, solamente se señala que podrá manifestar lo que a su derecho convenga. También se le da el carácter de contestación a la intervención del tercero interesado (artículo 149);

9. Existe la posibilidad de prevenir al sujeto obligado o al tercero interesado respecto de la contestación (artículo 151);
10. Se prevé la celebración de una audiencia de ley, para el desahogo de pruebas (artículo 156, fracción VI);
11. Como causal de sobreseimiento se establece el que no se desahogue la vista respecto de la información complementaria (artículo 159). Lo cual resulta contrario al principio de oficialidad, referido en el apartado **5.4.3**;
12. Se fijan reglas formales sobre la forma de acreditar la representación, tanto de los recurrentes, como de los sujetos obligados y los terceros interesados (artículo 154);
13. Se regulan los requisitos que deben cumplir las resoluciones del organismo garante, entre los cuales se encuentra el informar al recurrente que puede impugnar la resolución (artículo 165);
14. La legislación supletoria es, en primer lugar, la Ley de Justicia Administrativa y, en su defecto, del código adjetivo civil del Estado (artículo 168);
15. Se refiere que el recurso de inconformidad puede ser conocido por el INAI o por el Poder Judicial de la Federación, lo cual no es adecuado (artículo 171), y
16. Como causal de desechamiento se establece la siguiente: cuando apareciere que no existe la resolución o acto impugnado (artículo 173, fracción IX).

5.6.3. Campeche

De la lectura de la ley del Estado de Campeche, no se desprenden puntos que se distingan de la regulación de la LGTAIP.

5.6.4. Chiapas

Al comparar la ley del Estado con la Ley General, destacan los puntos siguientes:

1. Se establece que, cuando el recurso se interponga por escrito, las notificaciones se harán a través del estrado del Instituto, esto es, se elimina la posibilidad de notificación personal en un domicilio (artículo 161, párrafo último);
2. La regulación de la suplencia de la queja es más restrictiva que la contenida en la LGTAIP, ya que, se señala que no se podrá alterar el contenido original del propio recurso, lo que puede implicar que no se podrán analizar cuestiones no planteadas por el recurrente (artículo 165), y
3. Se prevé que en la resolución del recurso de revisión, deberá señalarse el medio por el que ésta pueda ser impugnada (artículo 173, párrafo segundo).

5.6.5. Chihuahua

Al cotejar la ley del Estado con la LGTAIP, resaltan los puntos siguientes:

1. Se elimina la posibilidad de interponer nuevo recurso de revisión contra la respuesta dada en un diverso medio de defensa contra la negativa a permitir la consulta directa de la información (artículo 137, párrafo último). Lo cual resulta una restricción del derecho a impugnar las respuestas;

2. Existe la obligación de los sujetos obligados de expedir a los recurrentes las copias que necesiten para exhibirlas como pruebas (138, párrafos antepenúltimo y penúltimo);
3. El plazo para la resolución del recurso de revisión se disminuye a treinta días hábiles (artículo 140);
4. Se determina que las audiencias son públicas y que en las mismas se desahogarán las pruebas ofrecidas (artículo 146, fracción IV);
5. Entre los sentidos de la resolución se incluye el consistente en ordenar al sujeto obligado dar respuesta a la solicitud de información, mismo que resulta adecuado para los casos de falta de respuesta (147, fracción IV);
6. Se prevén los requisitos de las resoluciones del organismo garante (artículo 148), y
7. Se elimina la causal de desechamiento consistente en que el organismo garante haya conocido del recurso respectivo y resuelto en definitiva.

5.6.6. Ciudad de México

Al contrastar la ley de esta entidad federativa con la Ley General, destacan los puntos siguientes:

1. Existe la posibilidad de interponer el recurso de revisión por correo certificado (artículo 233, párrafo primero);

2. Se establecen cuatro hipótesis de falta de respuesta, de las cuales tres son distintas de la que, en sentido estricto, se puede considerar como tal. Las cuales son:
 - a) El sujeto obligado haya señalado que se anexó una respuesta o la información solicitada, en tiempo, sin que lo haya acreditado;
 - b) El sujeto obligado, al dar respuesta, materialmente emita una prevención o ampliación de plazo, y
 - c) Cuando el sujeto obligado haya manifestado al recurrente que por cargas de trabajo o problemas internos no está en condiciones de dar respuesta a la solicitud de información (artículo 235, fracciones II, III y IV);
3. Se prevé la posibilidad de que el recurso se interponga mediante los formatos que establezca el organismos garante (artículo 236, párrafo primero);
4. Se prevé la posibilidad de recibir notificaciones por correo certificado (artículo 237, fracción III);
5. En caso de que no se señale domicilio, todas las notificaciones se realizarán por estrados. No existe la posibilidad de prevenir por este requisito, lo cual es más restrictivo que lo señalado por la LGTAIP (artículo 237, fracción III);
6. El plazo para emitir la resolución del recurso de revisión se disminuye a 30 días hábiles, y es susceptible de ampliación por 10 días hábiles más (artículo 239, párrafo primero);

7. Se agrega como posible sentido de las resoluciones del organismo garante el ordenar que se atienda la solicitud, lo cual es congruente para los recursos de revisión por falta de respuesta (artículo 244, fracción VI);
8. La hipótesis de sobreseimiento por fallecimiento del recurrente fue eliminada;
9. Se prevé la posibilidad de conciliar los asuntos en cualquier momento del procedimiento, debiendo constar por escrito los acuerdos, lo cual dará lugar al sobreseimiento del asunto (artículo 250);
10. En los casos en que el sujeto obligado no posea información que debió generar, se faculta al organismo garante para ordenar que se genere (artículo 251), y
11. Se incluye un artículo con una tramitación distinta para los recursos de revisión por falta de respuesta, más expedita (artículo 252);

5.6.7. Coahuila

Al comparar la ley del Estado con la LGTAIP, sobresalen los puntos siguientes:

1. Se agregan tres hipótesis de procedencia. Una relacionada con el derecho de acceso a la información; y, dos, con el derecho de protección de datos personales. Aquélla consiste en la inconformidad con las razones que motivan una prórroga. Éstas, en la negativa de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales; y, el tratamiento inadecuado de los datos personales (artículo 146, fracciones XIV, XV y XVI);

2. Es posible interponer el recurso de revisión por correo certificado (artículo 147, párrafo primero);
3. El recurso de revisión puede interponerse, además, mediante los formatos que establezca el organismo garante para tal efecto;
4. El plazo para la interposición del recurso de revisión es más amplio, pues es de veinte días hábiles (artículo 148, párrafo primero);
5. Se prevé el correo certificado como medio para recibir notificaciones (artículo 149, fracción III);
6. De no señalarse domicilio, todas las notificaciones se realizarán por estrados. No existe la posibilidad de prevenir por el incumplimiento de este requisito, lo cual es más restrictivo que lo señalado por la LGTAIP (artículo 149, fracción III). Aunque se prevé la posibilidad de suplir la deficiencia (artículo 150);
7. El plazo para emitir la resolución correspondiente se disminuye a veinte días hábiles, el cual es susceptible de ampliación por otros diez días hábiles (artículo 152, fracción IX). Además, el plazo de resolución corre a partir de la interposición, no de la admisión;
8. Se prevén los requisitos de las resoluciones del organismo garante (artículo 154);
9. La hipótesis de sobreseimiento por fallecimiento del recurrente fue suprimida;

10. Existe la posibilidad de conciliar los asuntos, si se logra lo anterior, debe constar el acuerdo por escrito, lo cual dará lugar al sobreseimiento del recurso por haber quedado sin materia (artículo 157);
11. Se prevé la posibilidad de que el organismo garante ordene se genere la información cuando el sujeto obligado no la posea, a pesar de que según sus atribuciones debía haberla generado (artículo 159);
12. La tramitación del recurso por falta de respuesta es distinta a la de los otros supuestos de procedencia, con plazos más breves (artículo 161);
13. Se prevé que el recurso de inconformidad podrá ser interpuesto ante el INAI o ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 166, párrafo primero). La segunda hipótesis es inexacta, pues los tribunales federales no conocen de las resoluciones de los organismos garantes a través del recurso de inconformidad, sino mediante el juicio de amparo, y
14. La legislación supletoria que se señala es: la LGTAIP, la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y demás disposiciones relacionadas con la materia.

5.6.8. Colima

Al confrontar la ley del Estado con la Ley General, resaltan los puntos siguientes:

1. Permite que el recurso de revisión sea interpuesto no solamente por los solicitantes de información, sino por los particulares que se consideren afectados por los actos, omisiones o resoluciones de los sujetos obligados que nieguen o limiten el acceso a la información. Esto implica una

ampliación de la legitimación activa respecto del régimen de la LGTAIP, según la cual los legitimados solamente son los solicitantes (artículo 148);

2. Se prevé la posibilidad de interponer el recurso de revisión por comparecencia y, en estos casos, el personal del organismo garante orientará al solicitante y llenará el formato correspondiente –esto último implica que el organismo garante establecerá un formato- (artículo 149, fracción II);
3. Hay disposiciones específicas para la tramitación del recurso de revisión por negativa ficta –falta de respuesta- (artículo 162);
4. El organismos garante está facultado para ordenar al sujeto obligado a generar información que no posean, cuando exista obligación de tenerla (artículo 163), y
5. La ley supletoria es la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 165).

5.6.9. Durango

Al cotejar la ley del Estado con la LGTAIP, destaca solamente que se prevé como hipótesis de procedencia la inconformidad con las razones que motivan una prórroga (artículo 139, fracción XIV).

5.6.10. Guanajuato

Al contrastar la ley del Estado con la Ley General, resaltan los puntos siguientes:

1. Entre los sentidos de la resolución, se incluye ordenar la reposición del procedimiento administrativo (artículo 125, fracción III);

2. Existen hipótesis de acumulación (artículo 128), de separación (artículo 129) y de escisión (artículo 130) de recursos de revisión;
3. Se establecen los requisitos de las resoluciones de los recursos de revisión (artículo 131);
4. El plazo de resolución se reduce a treinta y dos días (artículo 145), y
5. La legislación supletoria es el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato (artículo 146, párrafo último).

5.6.11. Guerrero

Al confrontar la ley del Estado con la LGTAIP, sobresalen los puntos siguientes:

1. Existe disposición expresa en el sentido de que en las respuestas se debe orientar a los particulares sobre su derecho de interponer recurso de revisión y cómo hacerlo (artículo 161, párrafo último);
2. De no se señalarse domicilio para recibir notificaciones, todas se realizarán por estrados. Aunque no hay limitación para prevenir por este requisito (artículo 237, fracción III);
3. Se prevé la posibilidad de celebrar audiencia de conciliación, de haber acuerdo, el mismo se hará constar en una resolución que será vinculante para las partes (artículo 170);

4. El organismo garante está facultado para ordenar al sujeto obligado generar la información que corresponda a sus facultades o funciones, cuando resulte posible (artículo 173), y
5. La legislación supletoria es el Código de Procedimientos Contenciosos Administrativos del Estado (artículo 180).

5.6.12. Hidalgo

Al cotejar la ley del Estado con la Ley General, resaltan los puntos siguientes:

1. Existe la posibilidad de interponer el recurso de revisión por correo certificado (artículo 141, párrafo primero);
2. En las respuestas se debe orientar a los solicitantes sobre su derecho de interponer el recurso de revisión y cómo hacerlo (artículo 141, párrafo primero);
3. Existe una contradicción en cuanto al plazo de resolución, pues, inicialmente se señalan veinte días contados a partir de la admisión (artículo 145, párrafo primero); pero, al regular la tramitación del recurso, se habla de un plazo de veinte días contados a partir del cierre de instrucción (artículo 147, fracción VII);
4. Se establecen los requisitos de las resoluciones del organismo garante (artículo 149);
5. Los comisionados ponentes tienen la posibilidad de buscar una conciliación entre el recurrente y el sujeto obligado y, de llegarse a un acuerdo, se hará

constar por escrito y será vinculante. Con lo cual, el recurso quedará sin materia y será sobreseído (artículo 152);

6. El organismo garante está facultado para ordenar al sujeto obligado que genere información que no posea información, cuando debería tenerla según sus atribuciones y obligaciones (artículo 154), y
7. Se prevé una tramitación distinta, más expedita, para el recurso de revisión por falta de respuesta (artículo 156).

5.6.13. Jalisco

Al comparar la ley del Estado con la LGTAIP, se advierte, en primer lugar, que establece tres recursos:

- a) El recurso de revisión;
- b) El recurso de protección de datos personales, y
- c) El recurso de transparencia.

De ellos, el relacionado con el tema que nos ocupa en este trabajo, es el primero. Los puntos que destacan son los siguientes:

1. Entre las hipótesis de procedencia (artículo 93), se agregan tres:
 - a) Niega total o parcialmente el acceso a información pública clasificada indebidamente como confidencial o reservada (fracción IV);
 - b) Condiciona el acceso a información pública de libre acceso a situaciones contrarias o adicionales a las establecidas en la ley (fracción VI), y

- c) Se declare parcialmente procedente o improcedente la solicitud de protección de información confidencial (fracción IX);
2. Faltan las siguientes hipótesis de procedencia, que están previstas en la LGTAIP (artículo 143):
 - a) La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado (fracción VII);
 - b) Los tiempos de entrega de la información (segunda parte de la fracción IX);
 - c) La falta de trámite a una solicitud (fracción X);
 - d) La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta (fracción XII), y
 - e) La orientación a un trámite específico (fracción XIII);
 3. Es opcional el externar argumentos sobre las omisiones del sujeto obligado o la improcedencia de la respuesta (artículo 96, fracción V);
 4. Se agrega como causal de improcedencia el que exista resolución definitiva del organismo garante sobre el fondo del asunto planteado (artículo 98, fracción II);
 5. Entre las causales de improcedencia (artículo 98), se agregan las dos siguientes:

- a) Que exista resolución definitiva del organismo garante sobre el fondo del asunto planteado (fracción II), y
 - b) Que la improcedencia resulte del incumplimiento de alguna otra disposición de la ley (fracción IV);
6. De las causales de improcedencia previstas por la Ley General (artículo 155), se suprime la consistente en que se impugne la veracidad de la información proporcionada (fracción V);
7. Se prevé la posibilidad de llevar a cabo audiencias de conciliación (artículo 101, numeral 1), y
8. El plazo de resolución es de quince días hábiles (artículos 100, numerales 2 –dos días para notificar la admisión- y 3 –tres días para rendir el informe-; y, 102, numeral 1 –diez días para resolver, después de vencido el plazo para el informe-).

5.6.14. México

Al contrastar la ley del Estado con la LGTAIP, despuntan los aspectos siguientes:

- 1. Existe obligación de los sujetos obligados de informar a los solicitantes sobre su derecho y los plazos para promover recurso de revisión (artículo 177);
- 2. En los casos de falta de respuesta, el recurso de revisión se puede promover en cualquier momento (artículo 178, párrafo segundo). Lo cual resulta más garantista que la Ley General, que establece un plazo de quince días hábiles después de vencido el plazo de respuesta;

3. En las causales de procedencia (artículo 179), se agrega la negativa a la información solicitada (fracción I);
4. Como requisito del recurso de revisión, se agrega la firma del recurrente, para el caso de que se presente por escrito (artículo 180, fracción VIII);
5. El plazo de resolución del recurso de revisión se disminuye a treinta días y la ampliación a quince días (artículo 181, párrafo tercero);
6. Entre los sentidos de la resolución del recurso de revisión, se incluye el consistente en ordenar la entrega de la información (artículo 186, fracción IV), que es el necesario para los medios de impugnación interpuestos por falta de respuesta;
7. Se prevén los requisitos de las resoluciones (artículo 188);
8. Como causal de desechamiento se prevé el que se trate de un trámite en específico (artículo 191, fracción VI);
9. Entre las causales de sobreseimiento se establece la disolución de la persona moral solicitante (artículo 192, fracción II, segunda parte), y
10. La legislación supletoria es el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

5.6.15. Michoacán

Al cotejar la ley del Estado con la LGTAIP, se advierte que sus disposiciones son coincidentes.

5.6.16. Morelos

Al confrontar la ley del Estado con la Ley General, destacan los puntos siguientes:

1. El plazo de interposición del recurso de revisión es más amplio, pues se fijan treinta días (artículo 117, párrafo primero);
2. La legislación supletoria es la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos (artículo 117, párrafo último);
3. Entre las hipótesis de procedencia, se agrega la consistente en la indebida fundamentación y motivación de la ampliación de plazo (artículo 118, fracción XII);
4. Como requisito del recurso de revisión se agrega la firma del recurrente, en caso de presentarlo por escrito (artículo 119, fracción VIII);
5. Se elimina como requisito la copia de la respuesta y de la notificación correspondiente;
6. Los Comisionados deben excusarse de conocer de los casos respecto de los que tengan impedimento. Las partes pueden recusarlos con causa (artículo 122);
7. El plazo de resolución se reduce a treinta días; la posibilidad de ampliar, a diez días (artículo 123, párrafo primero), y
8. Existe la obligación del organismo garante de señalar que su resolución puede ser impugnada ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 126, párrafo último).

5.6.17. Nayarit

Al comparar la ley del Estado con la LGTAIP, resaltan los puntos siguientes:

1. Entre las causales de procedencia (artículo 154), se agregan tres –la primera relacionada con la protección de datos personales-:
 - a) Cuando se considere que no se efectuaron modificaciones o se realizó un tratamiento inadecuado de los datos personales en contravención a las disposiciones de la Ley o su Reglamento (fracción III);
 - b) Cuando el particular estime que la prórroga para contestar que emitió el sujeto obligado no esté motivada y fundada (fracción XII), y
 - c) En los supuestos análogos a los demás establecidos en el artículo 154, de acuerdo con el criterio del organismo garante (fracción XV).
2. La posibilidad de impugnar nuevamente a través de recurso de revisión es más amplia, pues abarca las hipótesis consistente en que la entrega de la información es incompleta o no corresponde con lo solicitado (artículo 154, fracción V y párrafo antepenúltimo);
3. Se establecen los requisitos de las resoluciones del organismo garante (artículo 165);
4. Entre las causales de sobreseimiento (artículo 171), se agregan dos supuestos:
 - a) Cuando se disuelva la persona moral recurrente (fracción II), y

b) Cuando se actualice un motivo diversos de los previstos en el artículo 171 (fracción V);

5. Se prevén reglas sobre la conexidad (artículo 172).

5.6.18. Nuevo León

Al contrastar la ley del Estado con la Ley General, despuntan los aspectos siguientes:

1. En las respuestas, se debe orientar a los solicitantes sobre su derecho a interponer el recurso de revisión, así como, sobre el modo y el plazo para hacerlo;
2. Se prevé que, en caso de no señalar domicilio o medio para recibir notificaciones, aún las personales se harán por tabla de avisos (artículo 170, fracción IV). Pero, no se limita la posibilidad de prevenir sobre este requisito.
3. Los Comisionados cuentan con facultades para decretar la práctica de cualquier diligencia y la aportación o ampliación de pruebas, siempre que tengan relación con los hechos controvertidos, ello a efecto de llegar a la verdad y la justicia (artículo 171, párrafo último). Esta facultad es coherente con el principio de la verdad material, referido en el apartado **4.9**;
4. Se establecen reglas para la acumulación (artículo 175, párrafos segundo a quinto);
5. Entre los sentidos de las resoluciones del organismo garante, se incluye una relacionada con la falta de respuesta, esto es, la orden de emitir una respuesta (artículo 176, fracción IV);

6. Como causal de improcedencia, se agrega la hipótesis de que se interponga contra un mismo acto o resolución con el que haya identidad de partes, pretensiones y actos reclamados, respecto a otro recurso de revisión (artículo 180, fracción VII), y
7. Entre las causales de sobreseimiento, se contempla la disolución de la persona moral recurrente (artículo 181, fracción II), y

5.6.19. Oaxaca

Al confrontar la ley del Estado con la LGTAIP, resaltan los puntos siguientes:

1. En las respuestas se debe orientar al particular sobre su derecho a impugnar y el modo de hacerlo (artículo 129, párrafo segundo);
2. Entre las formas de presentar el recurso de revisión, se prevé el correo certificado (artículo 129, párrafo tercero);
3. Se prevé la posibilidad de interponer el recurso de revisión mediante los formatos que apruebe el organismo garante (artículo 130, párrafo primero);
4. En caso de que no se señale domicilio, ni medio electrónico para recibir notificaciones y tampoco se precise que se desea recibir las notificaciones por correo certificado, todas las notificaciones se harán por estrados (artículo 131, fracción III); y, no se prevé la posibilidad de prevenir por tal omisión (artículo 132);
5. Se prevé una posibilidad de ampliar los plazos por cinco días más en casos de importancia y trascendencia (artículo 134, párrafo último);

6. El Comisionado ponente podrá buscar una conciliación, en cualquier momento del procedimiento. De llegarse a un acuerdo, deberá constar por escrito y ser ratificado, hecho lo cual, será vinculante. Lo cual, dejará sin materia el recurso, dando lugar a su sobreseimiento (artículo 139);
7. Se faculta al organismo garante para ordenar se genere la información que no posea el sujeto obligado, cuando por sus atribuciones y obligaciones deba contar con ella. Aunque se prevé la posibilidad de que el sujeto obligado manifieste la imposibilidad de lo ordenado (artículo 140);
8. Existe una tramitación especial para el recurso de revisión por falta de respuesta, la cual es más expedita (artículo 142);
9. Se prevé el contenido mínimo de las resoluciones del organismo garante (artículo 144);
10. Entre las causales de sobreseimiento (artículo 146), se incluyen las dos siguientes:
 - a) Cuando se disuelva la persona moral recurrente (fracción II, segunda parte), y
 - b) Por conciliación de las partes (fracción III).

5.6.20. Puebla

Al comparar la ley del Estado con la Ley General, destacan los puntos siguientes:

1. En las respuestas se debe orientar al solicitante sobre su derecho a interponer recurso de revisión (artículo 169, párrafo segundo);
2. Como causal de procedencia, se agrega la negativa de proporcionar total o parcialmente la información solicitada (artículo 170, fracción I);
3. Se prevé la posibilidad de impugnar a través de un nuevo recurso de revisión las respuestas derivadas de medios de impugnación relacionados con la entrega de información incompleta (artículo 170, fracción V y último párrafo);
4. En caso de no señalarse domicilio o medio electrónico para recibir notificaciones, aún las de carácter personal, se harán por estrados (artículo 172, fracción III), pero no se restringe la posibilidad de prevenir por este requisito;
5. Se prevén reglas sobre la excusa de los Comisionados respecto de los asuntos en los que tengan cualquier interés (artículo 179), y
6. Se establece el contenido de las resoluciones del organismo garante (artículo 180).

5.6.21. Querétaro

Al cotejar la ley del Estado con la LGTAIP, sobresalen los puntos siguientes:

1. El legislador local amplió las hipótesis de procedencia del recurso de inconformidad (artículo 141), pues, previó que las resoluciones del recurso de revisión pueden ser impugnadas por esa vía, cuando la controversia verse sobre:

- a) La declaración de incompetencia por el sujeto obligado (fracción III);
- b) La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley (fracción VI);
- c) La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible o no accesible para el solicitante (fracción VIII);
- d) Los costos o tiempos de entrega de la información (fracción IX);
- e) La falta de trámite a una solicitud (fracción X), y
- f) La negativa a permitir la consulta directa de la información (fracción XI).

Estos supuestos, salvo el último si se da una lectura amplia a la fracción II, del artículo 160, de la Ley General, no se adecuan a los previstos en ésta, pues prevé que dicho medio de impugnación procede contra las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o bien, confirmen la inexistencia o negativa de información.

2. Entre las causales de desechamiento (artículo 153), se agregan cinco supuestos:

- a) El promovente no cumpla con los requisitos de esta Ley y los requerimientos a que hubiere lugar (fracción II);
- b) No se encuentre firmado el escrito en que se interponga cuando se haga por escrito (fracción III);

- c) Se recurra una resolución o acto que no hayan sido emitidos por el sujeto obligado (fracción VI), y
 - d) La Comisión haya conocido anteriormente del recurso de revisión contra el mismo acto y resuelto en definitiva respecto del mismo particular (fracción IX), y
 - e) La Comisión no sea competente (fracción X), y
3. Como causal de sobreseimiento (artículo 154), se agrega la consistente en que se solicite información que no sea generada o no esté bajo resguardo o depósito del sujeto obligado (fracción IV);

5.6.22. Quintana Roo

Al contrastar la ley del Estado con la LGTAIP, despuntan los aspectos siguientes:

- 1. Entre las formas de presentación del recurso de revisión, se incluyen: el formato; mediante correo postal ordinario o certificado; y, a través de servicio de mensajería (artículo 171, fracción I);
- 2. La prohibición del prevenir por el nombre del recurrente, se acota a los casos en que no coincida con el del solicitante de información (176, fracción II, párrafo último). Lo cual, se considera adecuado, pues, de lo contrario, cualquier persona podría recurrir una respuesta, aunque no le hubiera sido dirigida;
- 3. En caso de que, al contestar el recurso de revisión, el sujeto obligado modifique o revoque el acto reclamado, de manera que permita el acceso a la información o la ponga a disposición del recurrente, se dará vista a éste y

si no se pronuncia, se entenderá que no expresa desacuerdo alguno, por lo que, se sobreseerá el recurso de revisión (artículo 176, fracción IV). Esta disposición resulta menos garantista que la Ley General, de la cual se desprende que corresponde al INAI hacer el estudio correspondiente en la resolución;

4. Se prevé la celebración de una audiencia de desahogo de pruebas (artículo 176, fracción VI);
5. El Comisionado ponente está facultado para decretar pruebas para mejor proveer (artículo 176, fracción VII);
6. Se prevén reglas para la acumulación (artículo 177);
7. Entre los sentidos de la resolución del recurso de revisión, se incluye una adecuada para aquellos en que la controversia verse sobre la falta de respuesta, esto es, ordenar al sujeto obligado que dé respuesta a la solicitud y, de ser procedente, la entrega de la información (artículo 178, fracción IV);
8. Se prevén los requisitos mínimos de las resoluciones del organismo garante (artículo 179), y
9. Entre las causales de desechamiento, se agregan dos:
 - a) El Instituto haya conocido anteriormente del recurso, contra el mismo acto y resuelto en definitiva respecto del mismo particular (fracción VIII),
y
 - b) Se recurra una resolución o acto que no haya sido emitida por el sujeto obligado (fracción IX).

5.6.23. San Luis Potosí

Al comparar la ley del Estado con la LGTAIP, resaltan los puntos siguientes:

1. El plazo de resolución se reduce a treinta días, aunque el de ampliación se mantiene en veinte días (artículo 170), y
2. Entre las causales de improcedencia, se incluye la consistente en que se esté tramitando ante el organismo garante algún recurso de revisión por el mismo quejoso, en los mismos términos (artículo 179, fracción III).

5.6.24. Sinaloa

Al confrontar la ley del Estado con la Ley General, destaca solamente que los Comisionados ponentes están facultados para determinar diligencias para mejor proveer (artículo 178, fracción IV).

5.6.25. Sonora

Al cotejar la ley del Estado con la LGTAIP, sobresalen que se agrega como hipótesis de procedencia del recurso de revisión una genérica, que abarca otros actos u omisiones de los sujetos obligados derivados de la aplicación de la ley (artículo 139, fracción XIV).

5.6.26. Tabasco

Al contrastar la ley del Estado con la Ley General, despuntan los aspectos siguientes:

1. El plazo de resolución se reduce a treinta días y el de ampliación a diez días (artículo 152, párrafo primero);
2. Se faculta al Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado para interponer recurso de revisión ante los órganos jurisdiccionales competentes, en el caso de que la resolución del organismo garante pueda poner en peligro la seguridad estatal; y, para la sustanciación de dicho medio de impugnación, se remite al Reglamento de la Ley local (artículo 163). Esta disposición rompe con el sistema de medios de impugnación establecido en la LGTAIP, según la cual las resoluciones de los organismos garantes son definitivas para los sujetos obligados, salvo en el caso del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, que puede ser interpuesto solamente por el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, ante la SCJN. Cabe señalar que no se precisa qué órgano jurisdiccional conocerá del mismo y, lo que es más grave, para su tramitación, se remite a un ordenamiento con el nivel de reglamento, y
3. En abierta contradicción con lo señalado en el numeral anterior, en el capítulo relativo al recurso de inconformidad, se refiere que el Coordinador General de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad estatal, directamente ante el INAI, cuando considere que las resoluciones del organismo garante local ponen en peligro la seguridad del Estado (artículo 169) y se prevé una tramitación análoga al recurso de revisión en materia de seguridad nacional, pero, ante el organismo garante federal (artículos 171 a 173). Lo cual constituye un exceso, pues un Congreso local establece reglas de actuación de un organismo autónomo federal, como es el INAI.

5.6.27. Tamaulipas

Al comparar la ley del Estado con la LGTAIP, no se observó punto alguno relevante que variara en relación con el régimen de ésta.

5.6.28. Tlaxcala

Al cotejar la ley del Estado con la Ley General, destaca solamente que el plazo de resolución del recurso de revisión disminuye a treinta días, pero, la ampliación queda en veinte días (artículo 138).

5.6.29. Veracruz

Al confrontar la ley del Estado con la LGTAIP, sobresalen los puntos siguientes:

1. La legislación supletoria la constituyen el Código de Procedimientos Administrativos y el Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado, en ese orden (artículo 154);
2. Como causales de procedencia (artículo 155), se agregan los supuestos siguientes:
 - a) La negativa de acceso a la información (fracción I), y
 - b) Las razones que motivan una prórroga (fracción XI);
3. El recurso de revisión se puede promover utilizando los formatos que se publiquen en la página electrónica del organismo garante. Asimismo, se permite interponerlo mediante correo registrado (artículo 157, fracciones I y III);

4. Se establecen reglas sobre para la autorización de personas, tanto por el recurrente, como por los sujetos obligados (artículo 162);
5. Existe un capítulo que regula las pruebas (Capítulo IV, artículos 167 a 191), en el cual se:
 - a) Precisan los tipos de pruebas (artículos 174, 176 y 182 a 184);
 - b) Faculta al Instituto y al Comisionado ponente para ordenar diligencias para mejor proveer (artículo 168);
 - c) Prevén reglas para el ofrecimiento de las pruebas (artículos 173, 178, 179 y 191);
 - d) Regula la objeción de las pruebas (artículo 181), y
 - e) Establecen reglas para la valoración de las pruebas (artículos 185 a 190);
6. El plazo de resolución se reduce a veinte días, pero, la ampliación subsiste en veinte días (artículo 192, párrafo primero);
7. Se regula la excusa del Comisionado ponente (artículo 192, fracción II);
8. Se prevén los requisitos de las resoluciones del recurso de revisión (artículo 215);
9. Entre los sentidos de la resolución, se integra la consistente en ordenar la entrega de la información de manera gratuita al recurrente, en caso de que haya quedado acreditada la falta de respuesta (artículo 216, fracción IV);

10. De las causales de desechamiento (artículo 222):

- a) Se agrega la consistente en que se recurra una resolución que no haya sido emitida por una Unidad de Transparencia o Comité (fracción V), y
- b) Se elimina la hipótesis relacionada con que se trate de una consulta (artículo 155, fracción VI, de la Ley General);

11. Entre las causales de sobreseimiento, se incluye la consistente en la extinción de la persona moral solicitante (artículo 223, fracción II), y

12. Contiene un capítulo de regulación de incidentes –acumulación, reposición de autos y aclaración-(Capítulo IX, artículos 224 a 237).

5.6.30. Yucatán

Al contrastar la ley del Estado con la LGTAIP, despuntan los aspectos siguientes:

- 1. El recurso de revisión por falta de respuesta puede ser interpuesto en cualquier tiempo (artículo 82, párrafo último). Lo cual, resulta más benéfico que la regla de la Ley General, que prevé un plazo de quince días, y
- 2. La regulación del recurso de revisión es muy breve, pues, se establecen algunas particularidades que, para efectos de esta investigación, no son trascendentes, y se remite a la LGTAIP para la sustanciación del medio de impugnación.

5.6.31. Zacatecas

Al confrontar la ley del Estado con la Ley General, no se advierten diferencias que destaquen.

5.7. Conclusiones sobre la observancia de los mínimos establecidos en la LGTAIP para los medios de impugnación

De lo expuesto en los subapartados **5.6.1** a **5.6.31**, se advierte que, en general, la regulación emitida por los órganos legislativos de las entidades federativas para armonizar las leyes locales en materia de acceso a la información pública, con la LGTAIP, respeta los mínimos previstos por ésta, pero, sobresalen:

1. Como aspectos positivos:

- a) La reducción del plazo de resolución y/o de la posible ampliación, en los casos de Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz;
- b) La previsión de causales de procedencia adicionales, en los casos de Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Puebla, Sonora y Veracruz;
- c) La eliminación de requisitos del medio de impugnación, en los casos de Baja California Sur, Jalisco (es opcional externar argumentos sobre las omisiones del sujeto obligado o la improcedencia de la respuesta) y Morelos;
- d) La previsión de que la suplencia de la queja puede abarcar cuestiones no propuestas por el recurrente, en el caso de Baja California Sur;

- e) El establecimiento de los requisitos de las resoluciones del organismo garante, en el caso de Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Veracruz;
- f) La ampliación de los sentidos en que puede dictarse la resolución en el caso de Chihuahua, Ciudad de México, México, Nuevo León, Quintana Roo y Veracruz.
- g) El establecimiento de la posibilidad de conciliar en el caso de Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Oaxaca.
- h) La previsión de una tramitación especial para los casos de falta de respuesta, en el caso de Ciudad de México, Coahuila, Colima, Hidalgo y Oaxaca.
- i) La ampliación del plazo para la interposición del recurso de revisión, en el caso de Coahuila, México (en los casos de falta de respuesta, puede promoverse en cualquier momento), Morelos y Yucatán (por falta de respuesta, puede ser interpuesto en cualquier tiempo),

2. Como aspectos negativos:

- a) El establecimiento de un plazo adicional de ampliación para resolver, tratándose de asuntos de importancia y trascendencia, en el caso de Oaxaca;
- b) El sobreseimiento del recurso cuando no se desahogue la vista en relación con la información complementaria, en el caso de Baja California Sur y Quintana Roo;

- c) La invasión de facultades del legislador federal, al establecer causales de procedencia para el recurso de inconformidad, en el caso de Querétaro;
- d) La confusión en cuanto a que el Poder Judicial Federal puede conocer del recurso de inconformidad, en el caso de Baja California Sur y Coahuila;
- e) La restricción de la suplencia de la queja de tal manera que no se pueden analizar cuestiones no planteadas por el recurrente, en el caso de Chiapas;
- f) La eliminación indebida de causales de procedencia del recurso de revisión, en el caso de Chihuahua y Jalisco;
- g) La inclusión de más requisitos para promover el recurso de revisión, en el caso de México (firma del recurrente, cuando se presente por escrito), Morelos (firma del recurrente, en caso de presentarlo por escrito) y Querétaro (firma del recurrente, cuando se interponga por escrito), y
- h) La creación de un medio de defensa por cuestiones de seguridad estatal e incluso la invasión de la competencia del legislador federal al establecer que el mismo será resuelto por el INAI, en el caso de Tabasco.

5.8. Conclusiones generales

1. La inclusión del derecho a la información en la CPEUM, en el año de 1977, tuvo como finalidad garantizar que los partidos políticos pudieran acceder a los medios de comunicación, a fin de posicionar sus plataformas. Fue hasta casi 25 años después, con la emisión de las primeras leyes secundarias en materia de acceso a la información pública, en 2002, que el derecho referido se consolidó como una prerrogativa a favor de los particulares;

2. En un período de cinco años, contado a partir de 2002, se emitieron leyes de acceso a la información pública a nivel federal y en todas las entidades federativas, pero, los órganos legislativos tenían plena libertad para diseñar sus leyes, lo cual dio lugar a una heterogeneidad en la regulación, que propició diferencias que podían traducirse en un alcance distinto del derecho en comento, o bien, una garantía diferenciada del mismo, dependiendo del lugar del lugar o nivel de gobierno en que se ejerciera la prerrogativa en comento, ello en función de la calidad de la ley respectiva;
3. Existe una tendencia a la homologación de la normativa en la materia, que comenzó con la reforma del 20 de julio de 2007, al artículo 6º, de la CPEUM, por la cual se introdujeron los principios y bases del derecho de acceso a la información pública a los que deben sujetarse las leyes secundarias, que, con motivo de la reforma de 11 de junio de 2013, ahora están contenidos en el Apartado A, párrafo cuarto, del mismo precepto;
4. Después del análisis realizado en la presente investigación, se puede concluir que los actos que generan los sujetos obligados para atender las solicitudes de acceso a la información pública constituyen, por exclusión, actividad administrativa, pues, no encuadran en la función judicial, ni en la función legislativa;
5. La actividad administrativa del Estado está sujeta, entre otros controles, a los de tipo administrativo y de tipo jurisdiccional, que están comprendidos en la noción de justicia administrativa;
6. Entre los controles que integran la justicia administrativa, se encuentran los recursos administrativos, mismos que pueden ser resueltos por órganos especializados. La doctrina sobre este tipo controles sirvió de base para el estudio realizado en la presente tesis, sobre los medios de impugnación en materia de acceso a la información;

7. La Constitución, en su artículo 6º, Apartado A, fracción IV, refiere que los procedimientos de revisión en la materia deben ser expeditos y tramitarse ante organismos autónomos, especializados e imparciales; lo cual, permite considerarlos como recursos administrativos, al ser medios de defensa que resuelven órganos especializados, no adscritos ni a los tribunales de lo contencioso-administrativo, ni al poder judicial;
8. La naturaleza jurídica de los organismos garantes en nuestro país, no ha sido siempre uniforme, ello con motivo de la heterogeneidad antes referida de las leyes en la materia. No obstante, existe una tendencia a homogeneizar dichos organismos, ya que, tanto la CPEUM como la LGTAIP establecen ciertos mínimos que deben ser respetados en los procesos de emisión de nuevas leyes o de reforma de las existentes;
9. Con motivo de la reforma de 10 de junio de 2011, las prerrogativas contempladas en la parte dogmática de la Constitución Federal, entre ellas la relacionada con la posibilidad de acceder a la información pública, fueron reconocidas como derechos humanos y, por lo tanto, los medios para que las personas puedan acceder a ellos, defenderlos, eliminar obstáculos para su goce o ejercicio, impedir, sancionar y reparar las violaciones a los mismos, tienen la naturaleza de garantías de derechos humanos;

La CPEUM hace referencia a medios de impugnación para tutelar el derecho de acceso a la información y la Ley General prevé cuatro de ellos: a) El recurso de revisión; b) El recurso de inconformidad; c) El recurso de revisión en materia de seguridad nacional; y, d) El recurso de revisión de asuntos jurisdiccionales de la SCJN. Mismos que tienen la naturaleza recursos administrativos y de garantías de un derecho humano. Por lo que, en esta tesis fueron analizados tanto a la luz de la doctrina de los recursos

administrativos, como de la jurisprudencia de la CoIDH sobre los mecanismos de acceso a la justicia.

11. Como se evidenció, los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública son susceptibles de ser clasificados conforme a la doctrina de los recursos administrativos; y, además, puede analizarse si cumplen con los elementos y con los principios rectores de tales recursos;
12. Tal como se demostró, los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública cumplen con los requisitos establecidos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana para ser considerados como verdaderos mecanismos de acceso a la justicia, ya que cumplen con las formalidades esenciales del debido proceso, son resueltos en plazos razonables y la determinación la toma un organismo independiente e imparcial prácticamente en todos los casos;
13. De la revisión que se realizó de las leyes de acceso a la información pública de las entidades federativas, a la luz de la LGTAIP, se desprendió que, aunque siguen subsistiendo algunas diferencias relacionadas con los medios de impugnación, existen más aspectos positivos (como la reducción de plazos de resolución, la ampliación de plazos de interposición, el establecimiento de nuevas hipótesis de procedencia) que negativos (como la confusión de la procedencia del recurso de inconformidad o la creación de un medio de impugnación adicional: el recurso de revisión en materia de seguridad estatal en Tabasco).
14. Finalmente, los medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, con motivo de los mínimos establecidos en el artículo 6º, Apartado A, y en la Ley General, permiten garantizar el ejercicio efectivo del derecho referido, atendiendo, inclusive, a los criterios de la CoIDH.

FUENTES DE CONSULTA

FUENTES DE CONSULTA

Libros

Abramovich Víctor et al (coords.), *Derechos sociales, Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2006.

Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 4ª ed., México, Porrúa, 1999.

Arnáiz Amigo, Aurora, *El Estado y sus fundamentos institucionales*, México, Trillas, 1995.

Basterra, Marcela I., *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Argentina, LexisNexis, 2006.

Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, Argentina, Editorial Astrea, 2006.

Blanton, Thomas S., Villanueva, Ernesto y Doyle, Kate (coords.), *Derecho de acceso a la información pública en América*, México, Universidad de Occidente, 2003.

Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1999.

Carnelutti, Francesco, *Sistema de Derecho Procesal Civil*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Colección "Clásicos del Derecho", 2005, Tomo III.

Carranco Zúñiga, Joel, *Procedencia y sobreseimiento en el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010.

Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, 7ª ed., Argentina, Lexis-Nexis, 2002.

Cassagne, Juan Carlos (director), *Derecho procesal administrativo*, Tomo 2, Argentina, Hammurabi, 2004.

Cerdas Cruz, Rodolfo y Nieto Loaiza, Rafael (comps.), *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*, Costa Rica, Prometeo, 1994.

Cisneros Farías, Germán, Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Justicia administrativa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Liber Amicorum*, Héctor Fix-Zamudio, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Unión Europea, 1998.

Defensoría del Pueblo, *El acceso a la información pública. No a la cultura del secreto*, 3ª ed., Perú, Defensoría del Pueblo, 2002.

Delgadillo, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo, Primer Curso*, 2ª ed., México, Limusa, 2005.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Limusa, 2005.

Delpiazzo, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, México, Porrúa, 2005, Colección Internacional de Derecho Administrativo.

- Desantes-Guanter, José María, *Derecho a la información, Materiales para un sistema de la comunicación*, España, Fundación COSO [libros], 2004.
- Dromi, Roberto, *El procedimiento administrativo*, Argentina, Ciudad Argentina, 1999.
- Escobar de la Serna, Luis, *Derecho de la Información*, 3ª ed., España, Dykinson, 2004.
- Escobar Roca, Guillermo, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, España, Trama editorial, 2005.
- Fiorini, Bartolomé A. *Qué es el contencioso*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1997.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- Fox, Jonathan, Haight Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania (coords.), *Derecho a saber, Balance y perspectivas cívicas*, México, FUNDAR, 2007.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª ed., México, Porrúa, 2003.
- Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª ed., México, Harla, 1998.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, Tomo IV, *El procedimiento administrativo*
- Herrendorf, Daniel E. y Bidart Campos, Germán J., *Principios de Derechos Humanos y sus Garantías*, Argentina, EDIAR, 1991.

Hurley, Deborah, *Estrella polar. Los derechos humanos en la sociedad de la información*, traducción de Ana Lucía Córdova Cazar y Francisco López-Bermudez, Ecuador, Corporación Editora Nacional, 2003, Serie Libros de bolsillo, Volumen 19.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Anuario Jurídico VI*, 1979, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2107>.

Laubadere, André de. *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 3a. ed., Francia, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963.

López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=551>.

Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México, Porrúa, 2011.

Mairal, Héctor A. *Control judicial de la administración pública*, Argentina, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1984, volumen I.

Margáin Manautou, Emilio. *El recurso administrativo en México*, 6ª ed., México, Porrúa, 2001.

Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000.

Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007.

Nava Negrete, Alfonso y Sánchez Gómez, Narciso, *Justicia administrativa en México*, México, FUNDAP, 2002.

Navas Alvear, Marco y Villanueva, Ernesto, *Hacia una América Latina transparente, Las experiencias de Ecuador y México*, Ecuador, Proyecto Anti-Corrupción ¡Sí Se Puede!, Universidad Nacional Autónoma de México, Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Coalición Acceso, 2004, Colección Acceso, Volumen 2.

Ovalle, Favela, *Teoría General del Proceso*, 4ª ed., México, Oxford University Press – Harla, 1998.

Padilla, José R., *Sinopsis de Amparo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2010.

Parada, Ramón, *Derecho Administrativo I, Parte general*, 16ª ed., España, Marcial Pons, 2007.

Rejtman Farah, Mario, *Impugnación judicial de la actividad administrativa*, Argentina, La Ley, 2000.

Sánchez Pichardo, Alberto C. *Los medios de impugnación en materia administrativa, Recursos administrativos, juicio de nulidad y amparo*, México, Porrúa.

Steiner Christian y Uribe, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación – Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos Humanos, Parte General*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías de libertad*, 2ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, Colección Garantías individuales.

Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Tron Petit, Jean Claude, *La nulidad de los actos administrativos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2007.

Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo III, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, Conceptos básicos*, Ecuador, Editorial Quipus, 2003.

Villanueva, Ernesto (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.

Villanueva, Ernesto. *Libertad informativa, Los artículos 26 y 29 de la Constitución del Paraguay. Una perspectiva comparada*, Paraguay, Instituto Prensa y Libertad – Intercontinental Editora, 2004.

Villanueva, Ernesto, Gómez Gallardo, Perla y Pacheco Luna, Carolina, *Derecho de acceso a la información pública en México, Indicadores legales*, 2ª ed., México, Libertad de Información-México, A.C., 2005.

Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Derecho de Acceso a la Información Pública: valoraciones iniciales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del Derecho de la Información*, México, Universidad Iberoamericana y Universidad de Occidente, 2002.

Artículos de revistas

Díaz, Elías, “Estado de Derecho y democracia”, *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Extremadura)*, número 19-20, 2001-2002, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf

Aguilar Cavallo, Gonzalo, “Derechos fundamentales – derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI?,” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIII, núm. 127, enero-abril de 2010.

Diccionarios

Diccionario Jurídico ESPASA, España, Espasa Calpe, 1998.

Documentos legislativos

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta del Senado*, Año 2007, No. 101, 24 de Abril, 1º Año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Gaceta Parlamentaria*, Año X, Número 2207-II, 6 de marzo de 2007.

Sitios de Internet

dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831255.pdf

<http://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvi/trabajo-legislativo/legislacion-vigente>

http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=538

<http://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>

<http://congresodurango.gob.mx/trabajo-legislativo/legislacion-estatal/>

<http://congresogro.gob.mx/index.php/component/content/article/63-documentos/1749-test-de-menu>

<http://congresosanluis.gob.mx/legislacion/leyes?page=3>

<http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

<http://itea.org.mx/>

<http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/ley>

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/consulta-las-leyes-2/>

<http://lema.rae.es>

<http://marcojuridico.morelos.gob.mx/constitucion.jsp>

<http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/>

<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>

<http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf>

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

<http://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes>

<http://www.cddiputados.gob.mx/>

<http://www.congresoags.gob.mx/congresoags/leyes.php>

http://www.congresobc.gob.mx/w22/index_legislacion.html

<http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/>

http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion

<http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

<http://www.congresomorelos.gob.mx/index.html>

<http://www.congresonayarit.mx/qu%C3%A9-hacemos/compilaci%C3%B3n-legislativa/>

<http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php>

http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=111

<http://www.congresoqroo.gob.mx/>

<http://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>

<http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Leyes>

<http://www.congresotabasco.gob.mx/trabajo-legislativo.php>

<http://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/Vigente.asp?idtipoArchivo=1>

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>

<http://www.congresozac.gob.mx/sen>

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa.html

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/

<http://www.icaei.org.mx/>

<http://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=le>

<http://www.lja.mx/>

http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html