



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

División de Estudios de Posgrado

“PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA
IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO
NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, EN LOS RECURSOS
DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA”



Tesis

Que para obtener el grado de
Especialista en Derecho Administrativo

Presenta:

Lic. Lizeth Gabriela Rodríguez García

Asesor:

Dr. Fernando Sosa Pastrana



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., Abril 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	9
1. ETIMOLOGIA DEL HABEAS DATA.....	9
1.1 CONCEPTO DE DERECHO A LA INFORMACIÓN CONFORME A LA DOCTRINA.....	10
1.2 EL DERECHO A LA INFORMACIÓN. A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL	11
1.2.1 A NIVEL INTERNACIONAL.....	11
1.2.2 A NIVEL NACIONAL.	14
1.3 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	14
1.3.1 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DE MÉXICO.	16
1.3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL.	17
1.3.3 REFORMA DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.....	17
1.3.4 CREACIÓN DE LA PREDECESORA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.....	18
1.3.5 REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 11 DE JUNIO DE 2013.....	20
1.3.6 REFORMA DEL 7 DE FEBRERO DE 2014.....	21
1.4 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. COMO DERECHO HUMANO Y COMO DERECHO FUNDAMENTAL.	25
1.4.1 COMO DERECHO HUMANO.....	26
1.4.2 COMO DERECHO FUNDAMENTAL.	28
1.4.3 CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.	29
1.4.4 CUADRO COMPARATIVO ENTRE DERECHO HUMANO Y DERECHO FUNDAMENTAL.....	31
1.5 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA PERSONAL.....	32
1.6 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, SU DIFERENCIA CON EL DERECHO DE PETICIÓN.	33
1.7. PRINCIPIOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	36
1.8. NATURALEZA E IMPORTANCIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA INTERNACIONAL.....	39

1.9. LIMITANTES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	40
1.9.1 RESERVA DE LA INFORMACIÓN.....	41
1.9.2 CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN.....	42
CAPITULO 2. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	44
2.1 ANTECEDENTES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	44
2.1.1 ACTUAL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	46
2.1.2 EL INAI, EN SU CARÁCTER DE ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	48
2.1.3 EL INAI COMO ÓRGANO/INSTITUCIÓN Y REFERENTE NACIONAL EN LA MATERIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.	51
2.2 OBJETIVOS DEL INAI.....	53
2.3 COMO ESTÁ INTEGRADO EL INAI.....	53
2.3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INAI.....	54
2.4 ATRIBUCIONES DEL INAI EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.	56
2.5 EL PLENO DEL INAI Y SU FUNCIONAMIENTO.....	59
2.5.1 CÓMO FUNCIONA EL PLENO DEL INAI.	60
2.5.2 FUNCIONES DE LOS COMISIONADOS.....	60
2.6 ATRIBUCIONES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS DE LA DEFENSA Y CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. ...	62
2.6.1 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS.....	62
2.6.2 DIRECCIÓN GENERAL DE CUMPLIMIENTOS Y RESPONSABILIDADES	62
2.7 NORMATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.	63
2.8.1 OBJETO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	65
2.8.2 OBJETIVO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	65
2.8.3 CONTENIDO GENERAL DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	66
2.8.4 OBJETO DE LAS BASES DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	69

2.8.5 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS BASES DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	69
2.9 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, OBJETO, OBJETIVO Y CONTENIDO GENERAL.....	70
2.9.1 OBJETO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	71
2.9.2 OBJETIVO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	71
2.9.3 CONTENIDO GENERAL DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	71
2.10 SUJETOS OBLIGADOS DE LAS NORMATIVAS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	73
2.11 INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EJERCER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	74
CAPITULO 3 ACTOS EMITIDOS POR EL INAI EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.	76
3.1 EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	76
3.1.1 COMO SE EJERCE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN A NIVEL FEDERAL.....	76
3.2 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.....	79
3.2.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	80
3.3 RECURSO DE REVISIÓN.....	82
3.3.1 RECURSO DE REVISIÓN Y SU IMPORTANCIA.....	83
3.4 CONCEPTO DE RECURSO DE REVISIÓN.....	84
3.4.1 NATURALEZA TÉCNICA Y JURÍDICA DEL RECURSO DE REVISIÓN..	84
3.4.2 CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	85
3.5 RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	87
3.6 RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	91
3.7 PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.....	96
3.8 LOS MEDIOS DE DEFENSA TRAMITADOS ANTE EL INAI E IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.....	99
CAPÍTULO 4. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN PARA COMBATIR LOS ACTOS EMITIDOS POR EL INAI EN LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	101

4.1 PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA	101
4.2 CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.	102
4.3 GENERALIDADES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU PROCEDENCIA EN TERMINOS DE LO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	104
4.3.1 CONTROL EN LA INSTANCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.	104
4.3.2 PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	105
4.3.3 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ...	108
4.3.4 ETAPAS Y TIEMPOS DE DESAHOGO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	108
4.4 GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO Y SU PROCEDENCIA EN TERMINOS DE LO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY DE AMPARO.....	109
4.4.1 PROCEDENCIA GENERICA DEL JUICIO DE AMPARO.	109
4.4.2 PROCEDENCIA GENERICA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.	111
4.4.3 PROCEDENCIA GENERICA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO... ..	113
4.4.4 ETAPAS Y TIEMPOS DE DESAHOGO DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.	118
4.3 RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.	119
4.6 ANALISIS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA COMBATIR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INAI EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	124
4.6.1 LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR DISPOSICIÓN EXPRESA DE LAS LEYES APLICABLES.	124
4.6.2 LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL INSTITUTO.....	126
4.6.3 LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	129
C O N C L U S I O N E S.....	134
REFERENCIAS	138

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, es muy común escuchar acerca del derecho a la información, pero realmente muy pocas personas saben el significado del término, así como el marco normativo que garantiza su efectiva aplicación en México.

El acceso a la información pública, como se establece en las convenciones y leyes nacionales, representa un derecho fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos personales en manos del Estado Mexicano.

Ahora bien, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública fortalece la participación ciudadana, la política y gestión pública, legitimando con ello el sistema democrático, en tanto que incorpora al ciudadano en los procesos de deliberación, gestión y evaluación de la actuación de las instituciones gubernamentales.

Así, en la necesidad de abogar por Instituciones políticas permeables y romper con la denominada “cultura del secreto”, el 12 de junio de 2003 se condujo a la creación de una institución y ordenamientos especializados que garantizaran en nuestro país el derecho a la información y la protección de datos personales en posesión del estado.

En ese marco, se impulsó la creación del entonces “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública” ahora “Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” y de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, implementando mecanismos constitucionales que al amparo del artículo 6 Constitucional, garantizaran el derecho de acceso a la información y protección de datos personales de cada ciudadano.

Si bien es cierto, en cuanto a la materia de acceso a la información son numerosas las reformas que se han inducido, lo cierto es que, una de las más importantes tuvo lugar el pasado 7 de febrero de 2014, donde la Constitución contempló la creación de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que homologara este derecho a nivel nacional y dotara de nuevas facultades al ahora órgano autónomo garante: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (en adelante INAI).

Cada acto administrativo, que emitan los entes públicos como lo es el INAI, refleja en la sociedad actual la aplicación de un sistema jurídico, máxime que la base medular del funcionamiento estructural del Estado son los actos administrativos, los cuales deben reunir los requisitos legales, puesto que sin ellos dichos actos administrativos al ser impugnados y reconocerse su irregularidad no solo deben ser dejados sin efectos, sino que deben contribuir a que la administración pública se perfeccione.

Así, el estado se allega de los denominados procedimientos de impugnación administrativos, figuras jurídicas que tiene como fin manifestar los inconvenientes del acto administrativo emitido o realizado por la autoridad, con el cual no están de acuerdo los particulares y lo hacen saber a la autoridad.

En ese sentido, el derecho de acceso a la información no se encuentra alejado de esa realidad fáctica, en tanto que el orden jurídico en materia de transparencia contempla el recurso de revisión como el mecanismo para que los particulares puedan impugnar los actos administrativos que se generen con motivo del ejercicio de ese derecho fundamental.

Esto significa que las personas que interponen un recurso de revisión en materia de acceso a la información, pueden allegar de los medios de convicción al órgano garante cuando identifiquen que existen inconsistencias en la respuesta que los sujetos obligados proporcionaron ya sea en la entrega, clasificación o bien cuando estos se hayan negado a entregar la información solicitada.

Sin embargo, si los destinatarios de esta prerrogativa no estuvieran de acuerdo con la determinación emitida por el órgano garante en el recurso de revisión de acceso, pueden buscar la protección de su derecho fundamental a través del juicio de amparo, que en el sistema jurídico mexicano representa una defensa frente a leyes o actos de autoridad que afecten los derechos humanos protegidos Constitucionalmente.

En ese sentido, se desarrolla el presente trabajo de investigación, con la finalidad de abordar la procedencia del juicio de amparo como medio judicial efectivo de los particulares para impugnar las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información y comprobar su eficacia en uno de los principios del derecho de acceso a la información (mecanismo expedito).

No obstante, en cuanto al tema existe una excepción, para favorecer la plena realización de este derecho, por lo que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, quienes deben cumplirlas y acatarlas con puntualidad.

CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1. ETIMOLOGIA DEL HABEAS DATA.

Los términos “Habeas Data” que hoy universalmente conoce el ámbito del derecho como una eficaz y expedita institución jurídica constitucional y legislativa para la defensa y protección de los datos o informaciones personales y el pleno ejercicio de los derechos y las libertades constitucionales, ha tenido una explicación etimológica generalizada y homologada en los Estados latinoamericanos y principalmente en Brasil donde nace la institución con dicho nombre.

Se ha explicado que el término “Hábeas” proviene de los términos latinos: “Habeo” o “Habere” y cuya múltiple significancia sería: tener, poseer, gozar, disfrutar, exhibir, presentar, tomar, aprehender, traer, trasladar, transportar, entre otros términos sinónimos.

En ese sentido, Rigoberto Martínez Becerril expresa que este término *“constituye una acción constitucional o legal que tiene toda persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro y conocer la información que sobre ésta exista, y de solicitar la corrección de esa información si le causara algún perjuicio, de tal forma que dicha prerrogativa se encarga de velar por la protección de los secretos e información personal”*¹.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 160980², señala que:

¹ Martínez Becerril, Rigoberto, El Derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medio de impugnación. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, México, 2009, p.39-40.

² Tesis: I.4o.A.790 A; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo XXXIV, septiembre de 2011; Pag. 2244; Tesis Aislada(Constitucional)

*“El derecho fundamental de acceso a la información se encuentra previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ejercicio está asociado, a manera de excepción o límite, **con la acción conocida como habeas data que se define como el derecho que asiste a toda persona a solicitar, mediante un proceso determinado, la exhibición de la información contenida en registros - públicos o privados- en los cuales estén incluidos datos personales, para tomar conocimiento de su exactitud y, de ser pertinente, requerir la corrección o supresión de los inexactos u obsoletos, con sustento en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, que contempla los denominados derechos ARCO -acceso, rectificación, cancelación y oposición”.***

1.1 CONCEPTO DE DERECHO A LA INFORMACIÓN CONFORME A LA DOCTRINA.

El derecho de la información es concebido comúnmente por la doctrina desde dos perspectivas: por un lado, como ordenamiento jurídico, y por otro como ciencia jurídica.

Como ordenamiento, Jordi Bonet señala que: *“el derecho de la información es el conjunto de normas jurídicas vigentes en materia informativa y que tiene como característica el que sus normas sean de distinta naturaleza: penal, mercantil, administrativa o, incluso, normas constitucionales; y también, por hacer referencia a aspectos muy diferentes entre sí³”.*

Como ciencia, Fernández Areal define al derecho de la información como: *“el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la tutela,*

³ Bonet, Jordi citado por Cendejas Jáuregui, Mariana, publicación sobre El Derecho Comparado de la Información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, publicación periódica No 15. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm>.

reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y hechos noticiables, y ello por fuentes propias o, especialmente, a través de los ya conocidos medios de comunicación social y otros que pudiera el hombre inventar⁴”.

1.2 EL DERECHO A LA INFORMACIÓN. A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL.

1.2.1 A NIVEL INTERNACIONAL.

El derecho a la información a nivel internacional está consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵, el cual establece la libertad de pensamiento y de expresión, precepto que a la letra establece lo 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.

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

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

⁴ Fernandez Areal, Manuel, citado por Cendejas Jáuregui, Mariana, publicación sobre El Derecho Comparado de la Información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, publicación periódica No 15. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm>.

⁵ Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969.

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

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

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

En principio hemos de acotar que el derecho a la información se trata de un derecho de nueva creación, tiene su origen específico en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (artículo IV). Sin embargo, este aun cuando no se encontraba aun instituido en las Constituciones de los Estados, tenía el carácter de un derecho humano.

De este modo, la doctrina moderna con sustento en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión implica una trilogía de libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado el derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de

investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).

En un sentido amplio, de acuerdo con el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶, es: *“la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada. De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental: a) el derecho a atraerse información, b) el derecho a informar, y c) el derecho a ser informado”*.

A su vez, el derecho a atraerse información incluye las facultades de: i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas,

Mientras que el derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

La información en un sentido amplio comprende los procedimientos de -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los tipos, hechos, noticias, datos, opiniones, ideas y sus diversas funciones-.

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado “El Estudio Especial sobre del Derecho de

⁶ Véase artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento declarativo adoptado por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas en su resolución 217 A III el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia.

Acceso a la Información”, refiere que: *“La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Este tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos⁷”*.

Así, el Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos.

1.2.2 A NIVEL NACIONAL.

Al respecto, el autor Carranza Araujo, define la expresión de información como: *“la institución catalogada en el orden normativo constitucional, en el caso de México puede resguardarse bajo el parámetro de garantía representada a través de un derecho, o bien de una exención de obligación, de prohibición, de acción o de institución⁸”*.

Desde dicha perspectiva, el derecho a la información incluye tres facultades interrelacionadas las de recibir buscar y difundir informaciones, opiniones e ideas; también se incluyen las libertades de impresión e imprenta, sin embargo, está es más amplia debido a que se extiende la protección no solo a la búsqueda y difusión sino también a la recepción de informaciones opiniones e ideas por cualquier medio.

1.3 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Ahora bien, derecho a la información y derecho de acceso a la información no son sinónimos, en ese sentido, el primero de ellos como se

⁷ “Estudio Especial sobre el derecho de acceso a la información”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, celebrado en Washington-DC. 2007, Capítulo C. Régimen de Acceso a la Información, p. 34.

⁸ Araujo Carranza, Ernesto, opcit, p. 20.

vio en párrafos anteriores tiene múltiples vertientes que escapan al derecho de acceso a la información, pero este derecho es una parte fundamental del derecho a la información sin ser el mismo.

No es fácil distinguir el alcance entre dichos conceptos, pues se trata de vocablos que tienen elementos relacionados entre sí, pero no significan exactamente lo mismo, de ahí que se afirme que no son sinónimos.

En nuestro país, se ha recorrido un largo camino para identificar con alguna precisión el sentido del vocablo “derecho de acceso a la información”.

En este proceso de interpretación sobre el alcance de la naturaleza jurídica de la adición al artículo 6° constitucional, ha sido crucial la evolución jurisprudencial que sobre esta materia ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que consideró que el derecho a la información constituía una garantía individual.

En tal virtud, el autor Ernesto Villanueva proporciona una definición de derecho de acceso a la información para quedar como sigue:

“la prerrogativa para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley en una sociedad democrática⁹”.

En tal virtud, dicho autor refiere que el derecho de acceso a la información es en suma, es uno de los derechos subsidiarios del derecho de acceso a la información.

⁹ Definición dada por Ernesto Villanueva en la publicación periódica número 1 titulada “**Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México**” de la Biblioteca Jurídica Virtual, número 1, del Instituto de investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible para su consulta en la siguiente liga electrónica <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt6.htm>, p. 7.

Sin embargo, dicho concepto a la fecha estaría limitado en el ámbito de aplicación, pues el autor solo hace referencia a la información en poder de “entidades públicas y empresas privadas”, en tanto que por virtud de la reforma de 2014, se amplió a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

1.3.1 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DE MÉXICO.

El derecho a la información se plasma por primera vez con jerarquía constitucional en 1977, engendrado como parte de la gran reforma política de ese mismo año, que significó su recepción constitucional, así como la de sus prerrogativas, entre otras importantes cuestiones.

En ese marco, se consideró que el derecho aludido tendría como eje central a los partidos políticos, en particular su acceso a los medios de comunicación, gracias a esto, la población tendría la posibilidad de acceder a diversidad de ideas, opiniones y a una información más objetiva.

En este sentido, derivado de su primera consagración constitucional, el derecho a la información fue concebido como una potestad impuesta por el Estado a efecto de darse el título de garante; el derecho a la información se diseñó como elemento para la accesibilidad de los partidos políticos a los medios de comunicación, esto es, no **se concibió necesariamente como un derecho de los individuos** como sujeto pasivo de un deber.

1.3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL.

El acceso a la información tiene su fundamento básico en el artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto vigente es producto de tres importantes reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fechas 6 de diciembre de 1977, 11 de junio de 2013 y 7 de febrero de 2014, mismas que a continuación se citan.

1.3.3 REFORMA DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.

La base normativa constitucional del derecho de acceso sería puesta a prueba en su sentido y alcance, con los hechos ocurridos en el vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Guerrero, donde fuerzas de seguridad estatales dieron muerte a 17 campesinos e hirieron a otros más, bajo pretexto de disolver una manifestación armada y repeler una agresión de éstos.

La gravedad de los hechos, la manipulación y ocultamiento de información, así como la presión ejercida al gobierno mexicano, dieron pie a que el presidente de la República solicitara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de su facultad de investigación, prevista entonces en el artículo 97 constitucional, dando pie a la denominada “reforma política”, publicada el 6 de diciembre de 1977, que modificó el artículo sexto constitucional para añadirle diez palabras que dicen: **“el derecho a la información será garantizado por el Estado”**.

Para mayor referencia a lo anterior, cabe señalar la tesis aislada publicada con el registro **191981**¹⁰, que a continuación se transcribe:

¹⁰ Tesis: P. XLV/2000; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; 191981; Pleno; Tomo XI, Abril de 2000; Pag. 72; Tesis Aislada(Constitucional).

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 (Semanao 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 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.

1.3.4 CREACIÓN DE LA PREDECESORA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

La información en su concepción amplia era considerado como una condición necesaria de la democracia, sin embargo, el texto constitucional del artículo 6 constitucional vigente hasta antes de la creación de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no lo expresaba en esa forma.

En ese sentido, México se debatió sobre esa cuestión e introdujo en el ordenamiento jurídico mexicano el derecho a la información.

En palabras de Sergio López Ayón en su texto “El derecho a la información” manifiesta que la formación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: “...no fue un hecho

*aislado ni el esfuerzo de un grupo de (iluminados). Se inscribe, por un lado, en un esfuerzo de muchos años de aclarar el sentido del derecho a la información y, por otro, en la necesidad y voluntad de fortalecer la joven democracia mexicana mediante un instrumento que transfiera poder a los ciudadanos y sus organizaciones”.*¹¹

Por lo que, una vez integrado el equipo de transición del entonces presidente de la república Vicente Fox Quesada, la coordinación jurídica identificó la necesidad de elaborar una iniciativa de ley en materia de acceso a la información gubernamental, como uno de los aspectos jurídicos prioritarios para consolidar y completar la transición política en México.

Lo anterior, pues si bien el tema había sido ya identificado como uno de los aspectos centrales del derecho a la información, lo cierto es que, era un aspecto en el que se requería urgentemente acción legislativa; los conceptos de transparencia y acceso a los documentos administrativos habían abierto paso tímidamente en la legislación mexicana, por ejemplo, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1992 establecía como obligación de la administración pública federal permitir el acceso de los particulares a sus registros y archivos. Sin embargo, la misma fracción establecía *in fine* que este acceso era -en los términos previstos en ésta y otras leyes-; pero **esa legislación no existía.**

Así las cosas, parecía necesario dar un paso adicional, que consistía en dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran evaluar la gestión del gobierno, se trataba de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder esto es, el juicio de los ciudadanos sobre el desempeño de su gobierno a través de 3 posturas:

¹¹ Ayllón-Lopez, Sergio “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México, una perspectiva desde el ejecutivo Federal”, capítulo que integra el libro: El derecho a la información, México, Porrúa, 1984, p. 7

- a) el ciudadano tiene la capacidad de emitir un juicio sobre el gobierno;
- b) que tiene los elementos para hacer de este juicio un asunto razonado e informado, y;
- c) que esta opinión puede ser divulgada y contrastada con aquélla de otros ciudadanos

Esto cobra relevancia porque la transparencia de la gestión de la autoridad no implica solamente el acceder a documentos sino también dar explicaciones de los actos de los órganos del estado, es decir una rendición de cuentas a la sociedad.

En esas circunstancias, fue presentado el proyecto de iniciativa en aras de regular una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información en posesión del Estado, desde esta perspectiva se le instituyó a este como una garantía individual: en otras palabras, **el derecho de toda persona de tener acceso a la información pública**; en ese sentido, el 11 de junio de 2002, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Cabe destacar que no se abundará en el contenido de esta ley, toda vez que la misma ha quedado abrogada por virtud del decreto publicado el 9 de mayo de 2016, por medio del cual se abroga dicha ley y se expidió la Ley Federal de transparencia y acceso a la información pública.

1.3.5 REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 11 DE JUNIO DE 2013.

Las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas y la constante necesidad de cambios y mejoras con aspiraciones a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente; en aras de ir en busca de nuevos instrumentos que le den sustento al derecho de acceso a la

información, con fecha 11 de junio de 2013 se emitió en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el párrafo primero del artículo 6° Constitucional.

En dicha reforma, se establecieron los principios, directrices y reglas básicas sobre las cuales se construyen los sistemas de protección de datos personales asimismo se previeron otras reglas específicas al respecto, como ocurre tratándose de la identidad y de los datos personales de las víctimas y ofendidos partes en el procedimiento penal, así como la protección de dichos datos en el régimen de telecomunicaciones.

1.3.6 REFORMA DEL 7 DE FEBRERO DE 2014.

Ahora bien, el 7 de febrero de 2014, se publicó una reforma constitucional, modificando una vez más el artículo 6°, en lo correspondiente a materia de transparencia y acceso a la información.

En concreto, la intención de la reforma constitucional fue fortalecer las atribuciones del entonces organismo federal garante **INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS**, en aras de generar un sistema de coordinación entre las Entidades Federativas y la Federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información en el país.

Por otro lado, en nuestro Sistema Jurídico Mexicano se estableció constitucionalmente un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, para tutelar el acceso a la información y protección de datos de personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales.

En ese sentido, es el artículo 6° Constitucional quien regula dicha prerrogativa, cuyo texto se cita a continuación:

“Artículo 6o.

(...)

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

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

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, 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.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante 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; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También 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.

El organismo garante federal 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.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, 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 al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento 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 la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

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. La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”.

Como se colige de la transcripción anterior, la tutela del derecho fundamental que prevé artículo 6° Constitucional, abarca dos vertientes:

1. El derecho a la información y su ejercicio.
2. La protección de datos personales en dos ámbitos de aplicación; los que se encuentran en posesión de los sujetos obligados y los que se encuentran en posesión de los particulares.

Al respecto el Congreso de la Unión ha emitido la legislación secundaria con la finalidad de establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar las dos vertientes del derecho de acceso a la información, lo cual se esquematiza a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Artículo 6° Constitucional	
Acceso a la información y Protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados	Protección de datos personales en posesión de los particulares
Ley General de Acceso a la Información Pública	Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de los particulares.
Ley Federal de Acceso a la Información Pública	
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.	

De esa forma, a efecto de acotar el campo de investigación del presente trabajo, solo nos ceñiremos al Derecho de Acceso a la Información.

1.4 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. COMO DERECHO HUMANO Y COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

En el ordenamiento interno, particularmente en la doctrina constitucional, se efectúa una distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales, tradicionalmente se han entendido sobre todo por autores de derecho constitucional y político, como conceptos divergentes a saber con un significado diferente.

Sin embargo, esa distinción que se realiza en sede constitucional y sede política, no existe en el ámbito del derecho internacional y tampoco en el natural, en tanto que se utilizan de un modo indiscriminado o bien como equivalentes.

Al respecto, el Doctor Miguel Carbonell, en su obra “Los Derechos Fundamentales en México¹²” expresa que: *“los términos de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías, no son equivalentes, ni se pueden utilizar indistintamente, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la que utiliza en el encabezado de su primera parte, “garantías individuales”, por lo que concluye, que utilizar los mismos como sinónimo no es lo más adecuado pues una garantía no puede ser equivalente a un derecho.*

En ese contexto, nos parece acertada la conceptualización que cita Carbonell del Jurista Héctor Fix-Zamudio, afirmando que garantía: *“es el medio, como su nombre lo indica para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original en el caso de que haya sido tergiversado, violado no respetado¹³”.*

¹² Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 1ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 6.

¹³ Concepto de Garantía de Héctor Fix-Zamudio, citado por Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 1ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 6.

1.4.1 COMO DERECHO HUMANO.

Ahora bien, en palabras de Ernesto Araujo Carranza, define a los derechos humanos, como: *“el conjunto de facultades e instituciones que concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad inherentes al ser humano”*¹⁴.

En ese sentido, tal acepción se entendería como los atributos propios de todos los seres humanos que salvaguardan su existencia, dignidad y potencialidades por el mero de pertenecer a la especie humana, que deben ser integrados y garantizados por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para evitar que el poder público y la sociedad los vulneren.

Así las cosas, los derechos humanos se encuentran clasificados en tres generaciones:

- Primera generación: derechos civiles y políticos
- Segunda generación: derechos sociales, económicos y culturales.
- Tercera generación: derechos de solidaridad o de los pueblos.

De esa forma, la protección de los derechos humanos es muy amplia, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, en el caso de México, los derechos humanos se encuentra incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su vez encuentran su regulación en una ley ordinaria cuya aplicación y vigilancia se encuentra a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de sus similares en la entidades federativas.

¹⁴ Araujo Carranza, Ernesto, *El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*, México, Porrúa, 2009, p. 12.

No obstante, aun cuando se encuentran instituidos en la Constitución, no tienen eficacia jurisdiccional y por tanto no representan una garantía constitucional, puesto que se encuentran ligados a la dignidad de la persona.

Consecuentemente, es obligación general del Estado Mexicano respetar; proteger; garantizar; y promover los derechos humanos, de conformidad con los siguientes principios:



El principio de universalidad deviene del reconocimiento de la dignidad que tienen todos los miembros de la raza humana sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra, por lo que los derechos humanos se consideran **prerrogativas que le corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo.**

El principio de interdependencia consiste en que todos **los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí**, de tal forma, que el respeto y garantía o bien, la transgresión de alguno de ellos, necesariamente impacta en otros derechos.

En el entendido de que por esta interdependencia unos derechos tienen efectos sobre otros, se debe tener una visión integral de la persona humana a efecto de garantizar todos y cada uno de sus derechos universales.

El principio de Indivisibilidad indica que todos **los derechos humanos son infragmentables** sea cual fuere su naturaleza. Cada uno de ellos conforma una totalidad, de tal forma que se deben garantizar en esa integralidad por el Estado, pues todos ellos derivan de la necesaria protección de la dignidad humana.

El principio de progresividad establece **la obligación del Estado de generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos**, de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso.

En ese tenor, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

1.4.2 COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

Finalmente en cuanto al concepto de derechos fundamentales, nos permitimos citar el concepto del jurista Luigi Ferrajoli, que los define como: *“todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de persona de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar¹⁵”*.

¹⁵ Concepto de Derecho Fundamental de Luigi Ferrajoli, citado por Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 1ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 12.

Al respecto, se destacan tres elementos clave en relación a los derechos fundamentales:

- a) Se trata de derechos subjetivos;
- b) son universalmente adscritos a todos en cuanto personas y;
- c) pueden estar restringidos por no contar con el status de ciudadano o de persona con capacidad de obrar.

Ahora bien, la teoría del contenido esencial de los derechos fundamentales establece que contienen un núcleo fijo e inmutable, de manera que cualquier afectación a éste resulta ilícita, y sólo en su periferia pueden establecerse las limitaciones y restricciones necesarias y justificadas, así como expandirse las condiciones de su ejercicio, partiendo de la base de que estos derechos no son absolutos y su ejercicio está sujeto a límites.

En tal virtud, todo derecho fundamental es un enunciado previsto en una Constitución o bien en un tratado internacional; esto es, son derechos humanos positivizados en un ordenamiento jurídico concreto y se impone al Estado la obligación de respetarlos.

1.4.3 CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Previo a distinguir las características que diferencian a los derechos humanos de derechos fundamentales, resulta necesario indicar los criterios de interpretación, que a continuación se mencionan, entendidos como la herramienta para la determinación del contenido y alcance de un derecho humano o fundamental.

En ese sentido, el Maestro Enrique Carpizo¹⁶, propone la siguiente clasificación al criterio de interpretación:

- a. Pro homine
- b. Favor libertatis
- c. Favor debilis
- d. In dubio pro operario
- e. In dubio pro reo
- f. In dubio pro actione.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo de tesina, solo se abundara en los criterios de interpretación identificados con las letras a y c.

Pro homine: este criterio sostiene la necesidad de acudir a la norma más amplia o interpretación más extensiva, con la finalidad de reconocer derechos protegidos o no por la norma constitucional; esto es, se trata de aplicar la ley más favorable a la persona con independencia de su jerarquía normativa.

En tal virtud, es menester mencionar la reforma que tuvo nuestro Sistema Jurídico Mexicano, de fecha diez de junio de dos mil once, en relación con los tratados de derechos humanos, en ese sentido, el primer párrafo del artículo 1 Constitucional se vio reformado reconociendo un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte.

Lo anterior, conlleva, que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta deberá aplicarse, sin que tal circunstancia

¹⁶ Clasificación que expone el autor Carpizo, Enrique, en la obra: "*Derechos Fundamentales Interpretación Constitucional. La Corte y los Derechos*", 1ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 96-105.

signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional; siempre y cuando no haya una restricción en la legislación nacional; criterio que desde luego, se aplica al derecho de acceso a la información, por ser un derecho positivizado en nuestra Carta Magna.

In dubio pro actione: consiste en facilitar al ciudadano el acceso a la justicia, este principio también es considerado como de accionabilidad, esto es, todo ser humano debe tener garantizada la posibilidad de exigir el respeto y cumplimiento de un derecho o libertad fundamental a través de instancias imparciales.

Al respecto cabe destacar, que los artículos 17 de nuestra Carta Magna y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagran el derecho a un medio de defensa efectivo, sin embargo, no se abunda en este concepto, por ser un tema que se desarrolla en el Capítulo Cuarto de la presente tesis.

1.4.4 CUADRO COMPARATIVO ENTRE DERECHO HUMANO Y DERECHO FUNDAMENTAL.

En ese contexto, me permito citar el siguiente cuadro comparativo a fin de establecer las principales diferencias entre derecho humano y derecho fundamental.

Derecho humano (genero)	Derecho fundamental (especie)
✓ Tienen como fuente de producción a los estados y organismos internacionales.	✓ Tienen como fuente de producción al legislador constituyente.

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Facultades que concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad inherentes a la persona. ✓ Se encuentran garantizados por normas internacionales ✓ Se encuentra sujeto a ciertos principios. ✓ No tienen eficacia jurisdiccional y por tanto no representan una garantía constitucional, puesto que se encuentran ligados a la dignidad de la persona. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conjunto de derechos humanos positivizados por un ordenamiento jurídico. ✓ Se encuentran garantizados por la Constitución. ✓ Se encuentran acompañados de un conjunto de garantías para su tutela. ✓ No son absolutos. ✓ Su ejercicio está sujeto a límites.
--	--

1.5 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA PERSONAL.

Desde nuestro enfoque, podemos puntualizar que el derecho a la información en nuestro país, se trata de un **derecho humano** (inherente a una persona) **positivizado** por un ordenamiento jurídico (artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **acompañado de un conjunto de garantías para su tutela**, (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública., y su ejercicio se encuentra sujeto a límites.

El objetivo del derecho de acceso a la información, es que los ciudadanos a través del instrumento -la transparencia- verifiquen el correcto funcionamiento de los entes del estado de los tres niveles de gobierno y obtengan el acceso a información obtenida por ellos por causa del ejercicio de funciones, facultes o competencias de derecho público; considerando que en este ámbito de actuación la obligación de aquéllos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad.

1.6 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, SU DIFERENCIA CON EL DERECHO DE PETICIÓN.

El derecho de acceso a la información se asimila en innumerables ocasiones con la prerrogativa marcada en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el derecho de petición, sin embargo, como se plasmará en párrafos más adelante, se trata de dos derechos con fines y procedimientos distintos.

En efecto, el derecho de petición preceptuado en el artículo 8° Constitucional, consiste en la facultad que tiene cualquier gobernado para poder dirigirse a la autoridad y solicitar determinada información, quien tiene la obligación de contestar por escrito y en breve término, con independencia de que la respuesta que otorgue le sea favorable o no a los intereses del peticionario.

En correlación con lo transcrito, es de citarse la siguiente jurisprudencia:

“DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS. El denominado “derecho de petición”, acorde con los criterios de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, es la garantía individual consagrada en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en función de la cual cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, tiene derecho a recibir una respuesta. Así, su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes: A. La petición: debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta. B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé

a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejercitó el derecho y no por otra diversa”.¹⁷

En torno al derecho de petición, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, al resolver el Amparo Directo en Revisión 2768/2015, señaló que conforme al artículo 8° constitucional a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, éste deberá responderla por escrito y en forma congruente, haciéndolo del conocimiento de aquéllos en breve plazo, sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente a los intereses del solicitante; es decir que, el derecho de petición se limita entonces a la obligación de la autoridad de recibir la petición y darle curso en el ejercicio de las propias competencias.

Efectivamente, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, consideró necesario distinguir entre las vías mediante las cuales se pueden presentar solicitudes de actuación a la autoridad, siendo que el derecho de petición es distinto del derecho a la acción administrativa, ya que se trata de medios autónomos que tienen fines diversos.

También, la Sala diferenció entre el derecho de petición y los recursos administrativos, pues mientras el ejercicio de una petición pretende obtener una respuesta concreta de la autoridad a un planteamiento específico; los recursos administrativos son impugnaciones a la legalidad de los actos de autoridad, que se encaminan a conseguir su nulidad o modificación. Se reconoció entonces que las violaciones al derecho de petición no pueden ser reclamadas de forma autónoma dentro de un procedimiento administrativo.

De ahí que estimara que, para recurrir las actuaciones de la administración se debe tener un derecho subjetivo específico, salvo que

¹⁷ Jurisprudencia Constitucional; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Agosto de 2010; Pág. 463.

exista norma expresa que reconozca un interés legítimo o simple para hacerlo. Por su parte, el derecho de petición no presupone un interés jurídico específico, sino simplemente la posibilidad de todo gobernado de hacer un planteamiento a la autoridad para que se le otorgue una respuesta fundada y motivada.

Así, un derecho de petición no puede generar la posibilidad de que la autoridad revise, modifique o revoque actos previos, puesto que como ya se dijo, se debe limitar a contestar sobre lo que fue solicitado, mientras que el derecho de acceso a la información si lo permite a través del recurso de revisión y del recurso de inconformidad establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A raíz de lo anterior y con la finalidad de establecer las diferencias entre el derecho de acceso a la información y el derecho de petición, nos permitimos citar el siguiente cuadro comparativo:

Derecho de acceso a la información	Derecho de Petición
<p>1. Contemplado por el artículo 6 Constitucional y regulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p> <p>2. Las respuestas que se emiten de conformidad a este derecho deben realizarse dentro de los plazos y formalidades establecidos en los ordenamientos en materia de transparencia y Acceso a la Información Pública.</p> <p>3. Los sujetos obligados están constreñidos a entregar la información</p>	<p>1. Contemplado en el artículo 8° Constitucional.</p> <p>2. Las respuestas deberán otorgarse en breve término.</p> <p>3. Los órganos están obligados a responder a los peticionarios las solicitudes formuladas con independencia de si la respuesta le es favorable o no al particular.</p> <p>4. No contempla un medio ordinario de defensa, en caso de inconformidad con la respuesta otorgada.</p>

<p>que obre en sus archivos, salvo aquella que por Ley sea reservada o confidencial.</p> <p>4. Contempla medios ordinarios de defensa, en caso de inconformidad por parte del particular con la respuesta otorgada.</p>	
---	--

En esa tesitura, se destaca que los derechos de petición y de acceso a la información, **persiguen objetivos distintos**, en tanto que el **primero se orienta a dar respuesta en breve término a la petición realizada por un gobernado a cualquier autoridad**; y el objetivo del segundo **es garantizar que cualquier ciudadano tenga acceso a la información que genere o posea** cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, dentro de los términos y condiciones establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Finalmente, establecidas las diferencias sustanciales entre el derecho de acceso a la información y el derecho de petición, podemos concluir que se trata de dos derechos fundamentales autónomos e independientes uno del otro; que se ejercen con objetivos distintos y con consecuencias jurídicas diversas, de ahí que no haya analogías entre uno y otro derecho.

1.7. PRINCIPIOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Los principios rectores del derecho de acceso a la información, son las bases que rigen la prerrogativa de las personas para atraerse de información, informar y ser informada.

A continuación, se expone de manera detallada, los contenidos de los principales ejes rectores sobre los cuales se estructura el derecho de acceso a la información:

a) Principio de acceso universal: establece que cualquier persona está facultada para solicitar información, **sin necesidad de acreditar interés alguno**; el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no pueden estar condicionados; no se debe requerir al gobernado identificación alguna, ni acreditación de un interés y tampoco justificación de su posterior utilización.

No se puede por ello establecer condiciones que permitan a la autoridad, de manera discrecional, juzgar sobre la legitimidad del solicitante o del uso de la información. En todo caso, los mecanismos para corregir eventuales usos incorrectos de la información, le corresponde a otras leyes.

En consecuencia, el hecho de no requerir acreditación de interés alguno en el ejercicio de estos derechos implica, en el caso de información, que la calidad de pública o reservada de la misma, no se determina en referencia a quien la solicite (sujeto), sino a la naturaleza de aquélla (objeto), y en el caso de datos personales, únicamente se requerirá acreditar la identidad de su titular para su acceso y la procedencia de su rectificación, en su caso. Esta hipótesis procede tanto en el ámbito de los órganos públicos como de aquellos privados que manejen datos personales.

b) Principio de Máxima Publicidad: toda información, archivos o documentos, independiente de la modalidad en que ésta exista; sea escrita, sonora, visual, de acceso in situ o electrónica, que posean los órganos integrantes del Estado encargados del ejercicio del poder,

tiene el carácter de información pública, sin que ello implique que **su acceso es ilimitado e irrestricto**.

Este precepto, deriva lógicamente del principio de publicidad de la información gubernamental. Por eso, las excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación.

En la práctica pueden suscitarse dudas legítimas sobre el alcance de las excepciones. Por ello, el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de duda razonable, optar por la publicidad de la información; en el caso de duda entre la publicidad o reserva de la información, deberá favorecer inequívocamente la publicidad de la misma.

c) Principio de Gratuidad: asegurar que el mayor número posible de personas pueda ejercer el derecho fundamental de acceso a la información. Éste principio surge con la finalidad de que **la condición económica de las personas, no constituya un obstáculo para el ejercicio de acceso a la información**, o bien y en virtud de la modalidad de acceso a la información solicitada, su costo represente una barrera fácilmente franqueable.

Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información.

d) Principio de Celeridad: Con este principio se pretende **el ejercicio de manera expedita del derecho de acceso a la información**. La información debe ser entregada inmediatamente en los plazos que establece para ello la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sólo en casos excepcionales, cuando la solicitud sea compleja y siempre con notificación al solicitante, podrá ampliarse el plazo de entrega.

Al respecto, cabe destacar que este eje rector constituye una de las bases principales de nuestro tema de tesis, circunstancia que se desarrollará ampliamente en el capítulo 4.

e) Principio de Accesibilidad: El principio de accesibilidad se encuentra encaminado al establecimiento de **mecanismos, procedimientos y medios de impugnación, claros, sencillos y expeditos**, que permitan el poder ejercitar el derecho de acceso a la información.

En ese sentido, los ordenamientos legales deben contemplen medios ordinarios y extraordinarios de defensa, para la protección del derecho de acceso a la información e inclusive la creación de entes especializados, encargados de la promoción, difusión y defensa de dicha prerrogativa.

1.8. NATURALEZA E IMPORTANCIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA INTERNACIONAL.

En la actualidad existe un consenso regional en toda América en torno a la importancia del derecho de acceso a la información como una herramienta esencial para la consolidación de la democracia.

De igual forma la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana), han reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental que no sólo tiene una importancia intrínseca sino, sobre todo, reviste una función instrumental indispensable.

En esa tesitura, el acceso a la información es considerado como un elemento esencial de lucha contra la corrupción y el autoritarismo, así como para la adopción de decisiones informadas cuando se trata de ejercer los derechos políticos y como un elemento básico para la realización de la promesa de justicia social que se encuentra en el centro de muchos de nuestros ordenamientos constitucionales.

Así, podemos afirmar que el derecho de acceso a la información reviste una importancia en el catálogo de los derechos humanos, no sólo por su naturaleza como derecho fundamental, sino por su papel en el funcionamiento de la democracia.

1.9. LIMITANTES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El derecho de acceso a la información como todo derecho no es absoluto e ilimitado, sino que se circunscribe a ciertas limitantes y excepciones, las cuales se sustentan, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad –causales de reserva- como a los derechos de los gobernados- causales de confidencialidad-.

Apoya lo anterior, la tesis que a continuación se señala:

"DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan,

*fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'secreto burocrático'. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados."*¹⁸

1.9.1 RESERVA DE LA INFORMACIÓN.

Es importante resaltar que dentro del diseño normativo constitucional se contemplan, genéricamente, solo dos dimensiones de reserva temporal de información pública:

- a) Por razones de interés público, y
- b) Por razones de seguridad nacional.

Estas dimensiones operan en los términos que fijen las leyes, por lo que en los casos que se presenten se deberá estar a lo que establece la propia Constitución Federal, es decir, que la reserva sea atinente a lo que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establezca.

El diseño legal del derecho de acceso a la información, señala por una parte las causales de reserva mismas que se encuentran establecidas en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁸ 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XI, Abril de 2000; Pág. 74.

1.9.2 CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN.

Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

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

Ahora bien, siguiendo ese contexto, las causales de confidencialidad se encuentran previstas concretamente en el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De esa forma, se presenta el siguiente cuadro a fin de distinguir el alcance de los limitantes al derecho de acceso a la información:

Causales de reserva	Causales de confidencialidad
Permiten a los sujetos obligados negar el acceso a determinada información en virtud de la existencia de una causa de interés público, establecida en ley. Se establece una temporalidad para su restricción.	Representa una protección atemporal para los datos personales que el Estado Mexicano posee de los particulares con los que interactúa y dado que se trata de información que atañe a la privacidad de sus titulares, corresponde a ellos, en su carácter de titulares la legitimación para invocar la confidencialidad de los mismos. No se establece temporalidad para su restricción.

CAPITULO 2. EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

2.1 ANTECEDENTES DEL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

En el marco de una iniciativa de ley presentada durante el Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, que culminó con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En tales circunstancias, en el proceso de establecimiento y consecución de los objetivos de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se dispuso el establecimiento de una Institución (IFAI) dependencia que revisarías las decisiones tomadas en el marco de esa Ley.

El Instituto se fundó para seguir el principio de publicidad de información del gobierno, operaba como un organismo descentralizado del poder ejecutivo.

En ese sentido, el artículo 33 de la abrogada Ley Federal en materia de transparencia y el artículo 2 del Reglamento Interior del IFAI¹⁹ definían al Instituto como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

¹⁹ Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2012.

En correlación con lo anterior el Artículo 62 del Reglamento de la abrogada Ley Federal, estableció de manera enunciativa y no limitada algunas de las atribuciones del Instituto, como son:

- I. Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección;
- II. Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente.

Corolario de lo anterior, conviene traer a cuenta que de acuerdo con el artículo 3, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por “Instituto”, se entiende el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales *–identificado más adelante por sus siglas **INAI**–*; es decir, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos cambió su nombre por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Así, el cambio de nombre del Instituto obedeció para robustecer al Instituto con mejores y nuevas atribuciones que lo consolidaran como organismo garante no solo a nivel federal sino a nivel nacional.

2.1.1 ACTUAL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

El pasado 7 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó una reforma constitucional, que determinó modificar el artículo 6° Constitucional, en lo correspondiente a materia de transparencia y acceso a la información, que en la parte conducente, establece:

*“VIII. La Federación contará con un **organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.***

El organismo autónomo previsto en esa fracción, se regirá por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezcan las leyes generales que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de esos derechos.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Así las cosas, en nuestro máximo ordenamiento jurídico, se dispuso, la creación de un órgano autónomo que será el encargado de 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; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

También 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.

Consecuentemente, el artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁰, recoge lo establecido por el artículo 6 Constitucional, estableciendo que la naturaleza jurídica del Instituto como organismo constitucional autónomo.

En efecto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se erigió como un organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

²⁰ **Artículo 17.** El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, 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 Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

En su organización, funcionamiento y control, el Instituto se sujetará a lo establecido por esta Ley y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Queda prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información en posesión de los sujetos obligados.

2.1.2 EL INAI, EN SU CARÁCTER DE ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

Ahora bien, sobre la naturaleza jurídica de los organismos constitucionales autónomos, ya se ha pronunciado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando que surgen bajo una idea de equilibrio de poderes, que se considera como una distribución de funciones o competencias, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

Lo anterior, toda vez que el legislador ha atribuido de manera excepcional funciones legislativas y jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, por tanto el ejercicio de funciones legislativas por autoridades administrativas representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder.

Asimismo, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisa que en materia de acceso a la información y protección de datos, el (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), será el órgano garante que deberá ejercer ese tipo de funciones.

Se deduce que, al existir un órgano constitucional especializado en materia de transparencia, en atención a la importancia que este sector implica, y ante el criterio de especialización de la materia, el legislador le atribuyó una competencia exclusiva al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer de los procesos relacionados con la protección del derecho de acceso a la información y datos personales.

En relación al tema de la creación de organismos constitucionales autónomos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **Controversia Constitucional 117/2015**, sostuvo que la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo tiene con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes por lo que al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión, según el artículo 49 constitucional.

En tales circunstancias, estableció que si desde antes de que existieran los órganos constitucionales autónomos, los poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial) no podían reclamar la titularidad exclusiva de la función jurídica que tenían asignada solo preponderantemente y con supremacía, esto es, las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, ahora, los órganos constitucionales autónomos no pueden reclamar la titularidad de una función jurídica exclusiva.

A partir de lo descrito se concluyó que los órganos constitucionales autónomos son titulares de competencias mixtas en las que confluyen las tres funciones, por lo que pueden ejercer funciones quasi-legislativas, quasi-jurisdiccionales y quasi-ejecutivas, pues, la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho.

A lo anterior, sirve de apoyo la siguiente tesis jurisprudencial:

“INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA. Los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la que, en diversos precedentes, ha sido confinada a límites precisos, concluyendo que el principio de división de poderes prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, lo que implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas. Ahora bien, cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios -en todo su alcance- constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico. Así, los precedentes referidos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, no son aplicables a las disposiciones de carácter general del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en las normas administrativas de carácter general del regulador sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal. Por tanto, en principio, no existe razón para afirmar que ante la ausencia de

*una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.*²¹

En esas circunstancias, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

2.1.3 EL INAI COMO ÓRGANO/INSTITUCIÓN Y REFERENTE NACIONAL EN LA MATERIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Las razones para crear –constituir– un órgano/institución de carácter nacional están basadas en la necesidad de contar con una instancia que garantice el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información con una visión nacional e integradora.

Deriva de lo señalado que hay, fundamentalmente, dos clases de principios y bases que rigen a los organismos garantes:

- a) Los principios y bases atinentes a la creación o constitución, dentro de los que podemos agrupar los principios y bases relativos a la integración de los mismos;
y
- b) Los principios y bases que rigen el funcionamiento de tales órganos/instituciones.

²¹ Tesis: P./J. 47/2015 (10a.); Pleno; Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 26, Enero de 2016, Tomo I; Página: 444

Esquemáticamente el diseño institucional en lo relativo a los órganos garantes, es el siguiente:

Principios y bases que rigen la creación y constitución de los órganos garantes		Principios y bases que rigen el funcionamiento de los órganos garantes
Creación o constitución de los organismos garantes	Integración de los órganos/instituciones garantes	Funcionamiento de los órganos/instituciones garantes
Ser órganos/instituciones constitucionalmente autónomas CPEUM, Art. 6°-VIII CPEUM, Art. 16-VIII	Colegiado En el procedimiento de comisionados participan los depositarios de los poderes ejecutivo y legislativo (solo la Cámara de Senadores) Plazo de designación rebasa períodos constitucionales federal y de las entidades federativas Se procurará la equidad de género El comisionado presidente es designado por sus pares (voto secreto)	Principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. CPEUM, Art. 6°-VIII
No estar adscritos a ninguno de los poderes clásicos ni a otros organismos constitucionalmente autónomos con la finalidad de que sean independientes (autonomía)		

En tal virtud, la Constitución mandató la creación o constitución del INAI como un órgano/institución que básicamente, pero de manera necesaria, se integre bajo los principios de:

1. independencia (autonomía);
2. imparcialidad y
3. objetividad.

2.2 OBJETIVOS DEL INAI.

En ese contexto, de manera sintetizada, los objetivos que persigue el INAI pueden recapitularse a través de los siguientes puntos:

- 1:** Garantizar el óptimo cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- 2:** Promover el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, así como la transparencia y apertura de las instituciones públicas.
- 3:** Coordinar que los órganos garantes establezcan, apliquen y evalúen acciones de acceso a la información pública.
- 4:** Promover un modelo institucional de servicio público orientado a resultados con un enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, los objetivos de este órgano autónomo quedaron descritos y aprobados a través del Acuerdo por el que se aprueba la misión, la visión y los objetivos estratégicos del Instituto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2015.

2.3 COMO ESTÁ INTEGRADO EL INAI.

El organismo garante se integra por siete comisionados, para su nombramiento, 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 al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en

la ley, nombramiento que sólo puede ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político.

En ese sentido, las bases para el proceso de nombramiento de los Comisionados del INAI, están estipuladas tanto en el artículo 6 Constitucional, como en los artículos 18 a 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.3.2 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL INAI.

De conformidad con el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental²², la estructura orgánica de dicho organismo, se encuentra conformada de la siguiente manera:

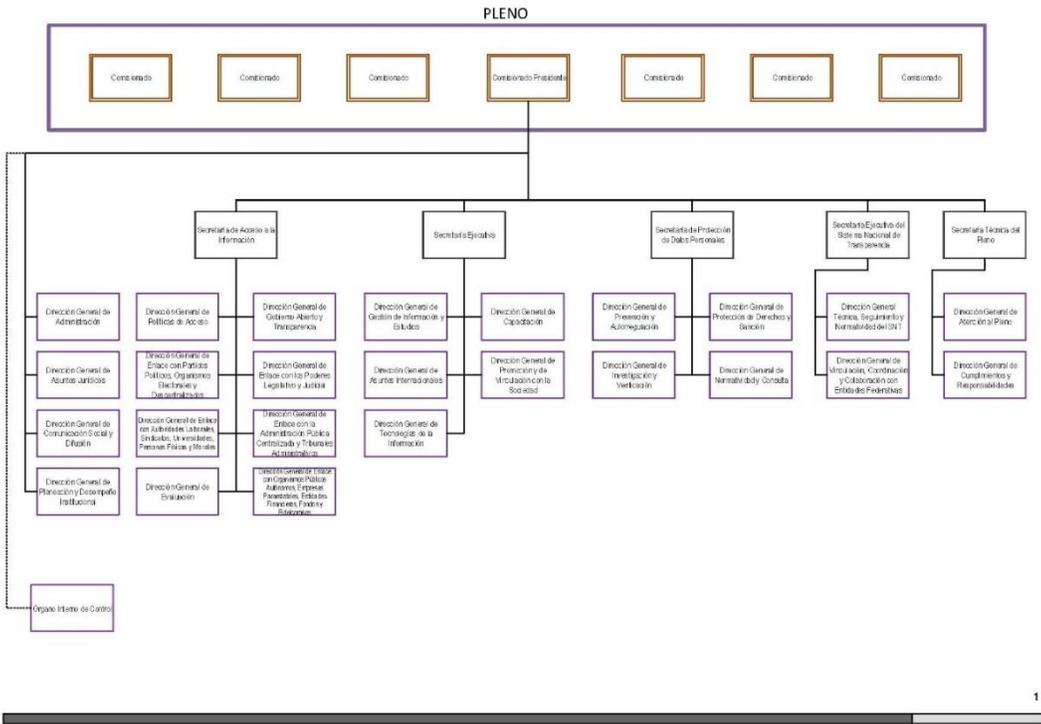
- I.** Pleno;
- II.** Comisionado Presidente;
- III.** Comisionados;
- IV.** Comisiones;
- V.** Secretaría de Acceso a la Información;
- VI.** Secretaría de Protección de Datos Personales;
- VII.** Secretaría Ejecutiva;
- VIII.** Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia;
- IX.** Secretaría Técnica del Pleno;
- X.** Direcciones Generales:
 - a.** Dirección General de Administración;
 - b.** Dirección General de Asuntos Internacionales;
 - c.** Dirección General de Asuntos Jurídicos;

²² Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2017.

- d.** Dirección General de Atención al Pleno;
- e.** Dirección General de Capacitación;
- f.** Dirección General de Comunicación Social y Difusión;
- g.** Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades;
- h.** Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales;
- i.** Dirección General de Enlace con la Administración Pública Centralizada y Tribunales Administrativos;
- j.** Dirección General de Enlace con los Poderes Legislativo y Judicial;
- k.** Dirección General de Enlace con Organismos Públicos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos;
- l.** Dirección General de Enlace con Partidos Políticos, Organismos Electorales y Descentralizados;
- m.** Dirección General de Evaluación;
- n.** Dirección General de Gestión de Información y Estudios;
- o.** Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia;
- p.** Dirección General de Investigación y Verificación;
- q.** Dirección General de Normatividad y Consulta;
- r.** Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional;
- s.** Dirección General de Políticas de Acceso;
- t.** Dirección General de Prevención y Autorregulación;

- u.** Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad;
- v.** Dirección General de Protección de Derechos y Sanción;
- w.** Dirección General de Tecnologías de la Información;
- x.** Dirección General de Vinculación, Coordinación y Colaboración con Entidades Federativas;
- y.** Dirección General Técnica, Seguimiento y Normatividad del Sistema Nacional de Transparencia

Para mayor esquematización de lo anterior, se propone el siguiente organigrama.



Como se desprende del organigrama anterior, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se encuentra integrado por un Pleno -7 ponencias donde cada titular es un Comisionado y uno de ellos funge como Comisionado Presidente-, las Comisiones, 4 Secretarías y 25 Direcciones Generales.

2.4 ATRIBUCIONES DEL INAI EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Si bien, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 21 establece de manera categórica las atribuciones que deberá ejercer el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, solo se citaran las atribuciones que se relacionen directamente con el acto administrativo que

emite y que se analizará en el presente trabajo de investigación: recurso de revisión en materia de acceso a la información.

En ese sentido, las facultades del INAI, conforme al acto administrativo que se analiza son las siguientes:

- a) Interpretar, en el ámbito de su competencia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- b) Conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal.

Siguiendo ese mismo orden de ideas, se citan a continuación las unidades administrativas del INAI, encargadas de la emisión de las resoluciones emitidas por el Pleno del INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información; de defender su impugnación en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como de su cumplimiento.



Unidades administrativas vinculadas con el acto administrativo de estudio

- a) Pleno
- b) Comisionados
- c) Dirección General de Asuntos Jurídicos
- d) Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades

Si bien es cierto el INAI, se encuentra dotado de numerosas atribuciones para salvaguardar el derecho de acceso a la información y datos personales, es menester enfatizar que para efectos de nuestro trabajo de investigación, se analizará a ese Instituto, como el organismo autónomo, encargado de analizar la legalidad de las respuestas que otorgan los sujetos obligados a las solicitudes que realizan los particulares para la optimización del derecho de acceso a la información.

2.5 EL PLENO DEL INAI Y SU FUNCIONAMIENTO.

El Pleno (integrado por siete comisionados) es el órgano superior de dirección del Instituto, facultado para ejercer las atribuciones que le establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes en materia de transparencia y las demás disposiciones que resulten aplicables, tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada; es considerado la máxima autoridad frente a los Comisionados en su conjunto y en lo particular.

Con fecha 14 de mayo de 2014, tomo protesta el actual Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quedando conformado por los siguientes Comisionados:

1. Ximena Puente de la Mora.
2. Francisco Javier Acuña Llamas- **Comisionado Presidente**-.
3. Areli Cano Guadiana.
4. Oscar Guerra Ford.
5. Rosendoevgueni Monterrey Chepov.
6. María Patricia Kurczyn Villalobos y
7. Joel Salas Suárez

Los acuerdos y resoluciones que emite el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se adoptarán por mayoría simple, con excepción de lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del estatuto orgánico *–elección y remoción del Comisionado Presidente-* por lo que en caso de que los Comisionados no puedan ejercer su voto por causas debidamente justificadas o estén impedidos para ello, y exista empate en la votación del Pleno, el Comisionado Presidente o, en su defecto, quien presida cuando éste se encuentre ausente, contará con voto de calidad.

Las actas de las sesiones del Pleno y los documentos derivados de sus resoluciones y acuerdos son públicos, en caso de contener información reservada o confidencial, ésta se mantendrá con tal carácter.

2.5.1 CÓMO FUNCIONA EL PLENO DEL INAI.

El Pleno funcionará en sesiones ordinarias o extraordinarias, para lo cual se requerirá la presencia de por lo menos cinco Comisionados:

- Las sesiones ordinarias se celebrarán semanalmente –los miércoles de cada semana-, de acuerdo con el calendario que para tal efecto apruebe.
- Las sesiones extraordinarias se celebrarán cuando el caso lo amerite y serán convocadas por el Comisionado Presidente o por al menos tres Comisionados, quienes se asegurarán que todos los Comisionados sean debidamente notificados.

Lo anterior se encuentra cabalmente regulado a través de los Lineamientos que regulan las Sesiones del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en materia de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Sector Público.

2.5.2 FUNCIONES DE LOS COMISIONADOS.

Para el despacho de los asuntos de su competencia, cada Comisionado contará con una estructura de apoyo denominada Ponencia.

Al respecto, el artículo 18 del estatuto orgánico del INAI, establece las funciones de los Comisionados, sin embargo solo se citarán las que se

encuentra directamente relacionadas con el acto administrativo en estudio, que a saber son:

1. Conocer y sustanciar los medios de defensa interpuestos por los particulares ante el Instituto en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como aquellos en los que se ejerza la facultad de atracción, en términos de la normatividad aplicable;
2. Practicar las notificaciones de trámite relacionadas con los asuntos que se sustancien en la Ponencia a su cargo;
3. Conocer de los asuntos que le sean sometidos para su aprobación por el Pleno;
4. Emitir los votos a las resoluciones, acuerdos y asuntos que le sean sometidos, en la forma y términos que dispongan los lineamientos que para tal efecto expida el Pleno;
5. Suscribir los acuerdos, actas, resoluciones y demás documentos que determine el Pleno;
6. Someter a consideración del Pleno los proyectos de acuerdos, resoluciones y disposiciones normativas que permitan el cumplimiento de las funciones del Instituto.

En ese sentido, las Ponencias que integran el INAI son las áreas encargadas de la emisión del acto administrativo que nos atañe: las resoluciones de los recursos de revisión en materia de acceso a la información, mientras que el Pleno de dicho Instituto, es el encargado de aprobar y sesionar el contenido de ellas en cada sesión.

A continuación citaremos las funciones de las áreas encargadas de la defensa de dichas resoluciones así como de verificar su cumplimiento ante los sujetos obligados.

2.6 ATRIBUCIONES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ENCARGADAS DE LA DEFENSA Y CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

2.6.1 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS.

Por cuanto hace a las funciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el artículo 32 del citado estatuto orgánico y en relación con el acto administrativo en análisis, son las siguientes:

1. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;
2. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran.

2.6.2 DIRECCIÓN GENERAL DE CUMPLIMIENTOS Y RESPONSABILIDADES

Por cuanto hace a las funciones de la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades, el artículo 36 del citado estatuto orgánico y en relación con el acto administrativo en análisis, son las siguientes:

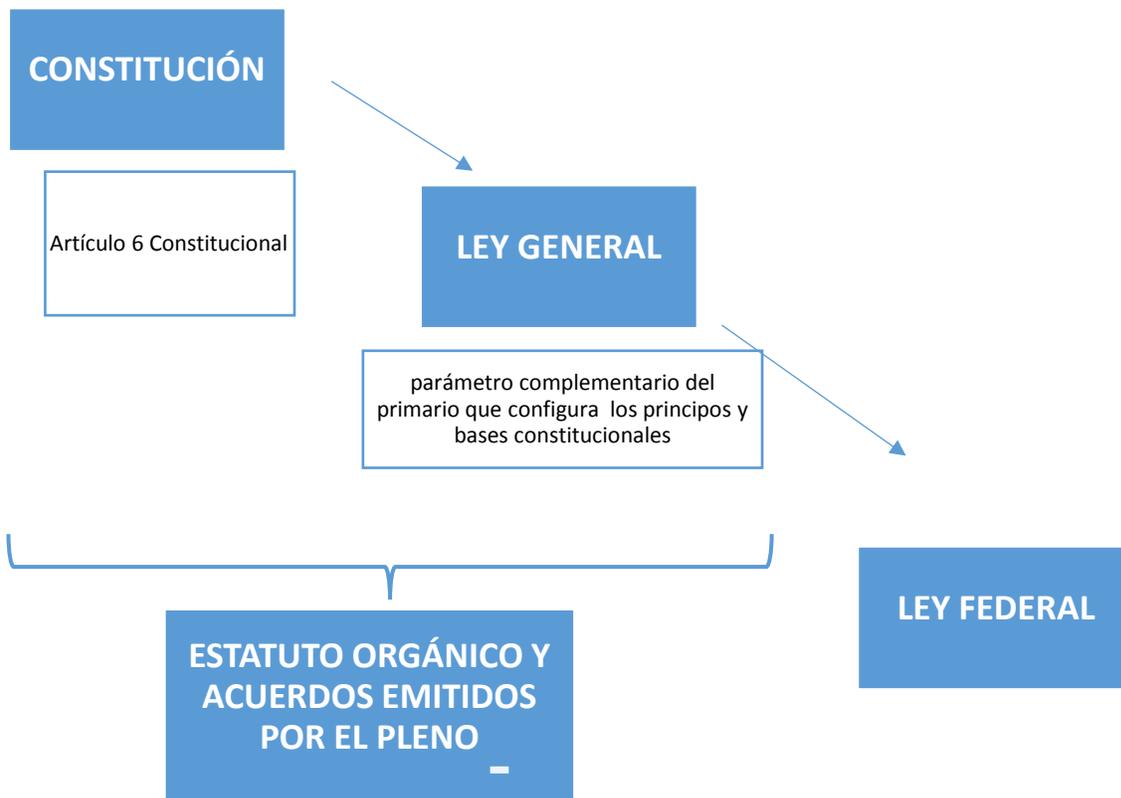
1. Verificar el cumplimiento que los sujetos obligados den a las resoluciones de los medios de impugnación emitidas por el Pleno.

2.7 NORMATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Si bien la normativa aplicable al INAI, es extensa derivado de las diversas atribuciones que le doto el poder constituyente, se citarán solo aquellas que regulan el derecho de acceso a la información, toda vez que da ahí emana el acto administrativo objeto de análisis del presente trabajo de investigación.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
4. Estatuto orgánico del INAI.
5. Acuerdo mediante el cual se confieren funciones a los Secretarios de Acuerdos y Ponencia para coadyuvar con los Comisionados Ponentes en la sustanciación de los medios de impugnación competencia del Instituto, establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
6. Lineamientos que regulan las sesiones del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en Materia de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Sector Público.
7. Bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De esa forma, esquemáticamente los ordenamientos en materia de transparencia se configuran así:



2.8 LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: OBJETO, OBJETIVO Y CONTENIDO GENERAL.

En el caso concreto, la propia Constitución en su artículo 6°, fracción VIII, (en el texto vigente con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014), dispuso que:

*“...El organismo autónomo previsto en esta fracción, 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”*

Así las cosas, con fecha 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disposición de orden público y reglamentaria del artículo 6 Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información.

2.8.1 OBJETO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Establece 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.

2.8.2 OBJETIVO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

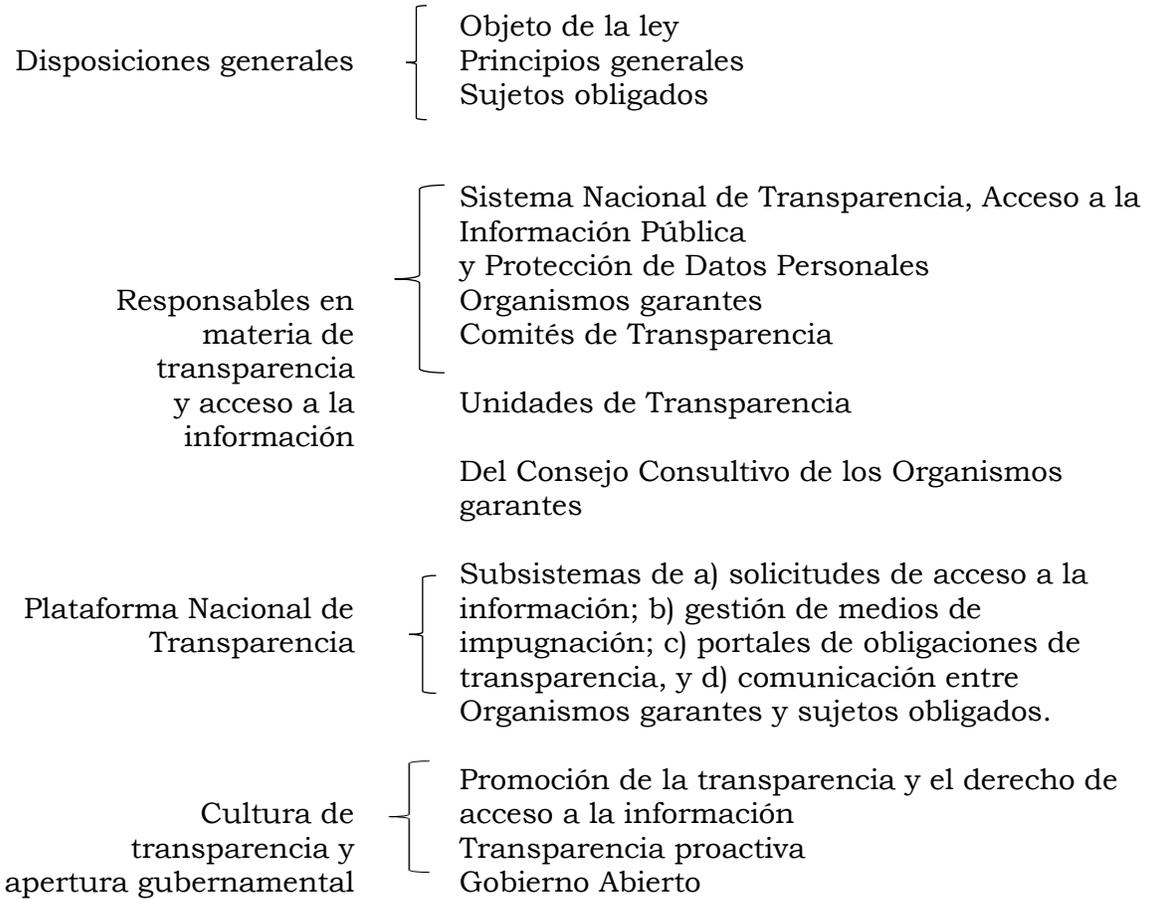
Funge como una ley de bases que, además de distribuir competencias entre los órdenes de gobierno federal y local, es un parámetro de contenido de normatividad que debe seguir el poder normativo federal –Congreso General– y los poderes normativos locales, estableciendo las bases mínimas que rigen los procedimientos en materia de transparencia y acceso a la información para buscar promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, acceso a la información y la rendición de cuentas.

Por tanto, la función y objetivo de la Ley General, es transparentar y publicitar todos los actos de las autoridades federales, así como garantizar el derecho a la información, dicho ordenamiento legal busca un equilibrio entre los principios contenidos en el artículo 6° constitucional y aquéllos

que prevé el diverso artículo 16 constitucional, puesto que la información en la que tienen injerencia particulares y que obra en resguardo de las autoridades federales.

2.8.3 CONTENIDO GENERAL DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Dicha normativa, se encuentra integrada por Nueve Títulos y 13 artículos transitorios, en ese sentido, se propone el siguiente cuadro sinóptico a fin de esquematizar el contenido del citado ordenamiento.



Obligaciones de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Obligaciones de transparencia comunes Obligaciones de transparencia específicas Obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad Obligaciones específicas en materia energética Verificación de las obligaciones de transparencia Denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia
Información clasificada	<ul style="list-style-type: none"> Disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información Información Reservada Información Confidencial
Procedimientos de impugnación	<ul style="list-style-type: none"> Revisión ante los Organismos garantes Recurso de Inconformidad ante el Instituto Atracción de los Recursos de Revisión Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional Recurso de Revisión de Asuntos Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Cumplimiento de resoluciones Criterios de interpretación
Medidas de apremio y sanciones	

Este ordenamiento desarrolla –configura legalmente– el diseño normativo y el diseño institucional (principios y bases) constitucionales en materia de derecho de acceso a la información pública.

En efecto, con la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se amplió el catálogo de los sujetos obligados, se dotó de nuevas atribuciones a los organismos garantes y se establecieron entre otros aspectos, las bases generales para homogeneizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, la difusión proactiva de información de

interés público, así como la promoción de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas.

Si bien es cierto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entro en vigor al día siguiente de su publicación; por razones técnicas, legislativas y operativas diversas disposiciones de dicha normativa quedaron sujetas a un periodo para su entrada en vigor, en términos de los artículos transitorios, mismos que se encuentran directamente relacionados con los rubros siguientes:

- 1) la materia de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- 2) las facultades de revisión y atracción del Instituto;
- 3) la regulación, desarrollo, operación y puesta en marcha de la Plataforma Nacional de Transparencia;
- 4) el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, conforme a las disposiciones que establezca el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT);
- 5) la instalación del Consejo del SNT;
- 6) la emisión de lineamientos, mecanismos y criterios derivados de las funciones del SNT y,
- 7) la elaboración y publicación de lineamientos para el cumplimiento de atribuciones del Instituto.

Finalmente, a efecto de garantizar las mejores condiciones de accesibilidad para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información y, en tanto no se armonice la legislación de la materia aplicable, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección

de Datos Personales, emitió las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²³.

2.8.4 OBJETO DE LAS BASES DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Tienen como objeto brindar certeza, objetividad, legalidad y seguridad jurídica a todas las personas y a las autoridades, entidades, órganos y organismos de los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, respecto del alcance y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.8.5 ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS BASES DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

- son de observancia general y obligatoria para cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órgano constitucional autónomo, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, en el ámbito federal, de acuerdo con su esfera de actuación.
- no tienen un carácter vinculante para las entidades federativas, sin embargo, pueden servir como criterios orientadores para que los

²³ ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, documento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2015.

organismos garantes locales en el ámbito de su competencia lleven a cabo la atención del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y los procedimientos previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.9 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, OBJETO, OBJETIVO Y CONTENIDO GENERAL.

El artículo 6 Constitucional, en su apartado A, fracción VIII, segundo párrafo, dispone que el INAI, 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.

De manera correlativa a lo anterior, el transitorio quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dio el parteaguas para la expedición de la vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En ese sentido, con fecha 9 de mayo de 2016 se expidió el Decreto mediante el cual, se abrogó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De conformidad con lo anterior, el 10 de mayo de 2016, entró en vigor el citado ordenamiento de orden público en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo objeto es:

2.9.1 OBJETO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de los sujetos obligados en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2.9.2 OBJETIVO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

En ese sentido, los principales objetivos de dicho ordenamiento, son los siguientes:

- Proveer lo necesario para el acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral;
- Favorecer la rendición de cuentas, de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- Regular los medios de impugnación que le compete resolver al INAI;
- Promover y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública.

2.9.3 CONTENIDO GENERAL DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Dicha normativa, se encuentra integrada por Seis Títulos y 9 artículos transitorios, en ese sentido, se propone la siguiente tabla a fin de esquematizar el contenido del citado ordenamiento.

Disposiciones generales	{	Principios generales Objeto de la ley Sujetos obligados
-------------------------	---	---

Responsables en materia de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Instituto Consejo Consultivo Unidades de Transparencia y Comité de Transparencia Gobierno abierto
Obligaciones de transparencia	<ul style="list-style-type: none"> Obligaciones de transparencia de los sujetos obligados Obligaciones de transparencia específicas Verificación de las obligaciones de transparencia Denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia
Información clasificada	<ul style="list-style-type: none"> Clasificación de la información Información Reservada Información Confidencial Versiones Públicas.
Procedimiento de acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> Tiempos y bases para el procedimiento de acceso. Cuotas de reproducción
Procedimientos de impugnación	<ul style="list-style-type: none"> Recurso de Revisión ante el Instituto Recurso de Revisión de Asuntos Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Cumplimiento de resoluciones Criterios de interpretación
Medidas de apremio y sanciones	

Como se desprende de lo anterior, se estableció constitucionalmente un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos de personales, imponiendo a toda autoridad de los tres

niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales; esto es, desde el texto constitucional, en lo concerniente al derecho de acceso a la información, se estableció un marco configurativo que toda autoridad en el Estado mexicano debe respetar y ceñir su actuar a él.

2.10 SUJETOS OBLIGADOS DE LAS NORMATIVAS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

En tal virtud, los sujetos obligados constitucionalmente son los siguientes:

- a) Autoridad del poder ejecutivo
- b) Autoridad del poder legislativo
- c) Autoridad del poder judicial
- d) Entidad del poder ejecutivo
- e) Entidad del poder legislativo
- f) Entidad del poder judicial
- g) Órgano del poder ejecutivo
- h) Órgano del poder legislativo
- i) Órgano del poder judicial
- j) Órganos autónomos
- k) Partidos políticos
- l) Fideicomisos
- m) Fondos públicos
- n) Cualquier persona física que reciba y ejerza recursos públicos
- o) Cualquier persona física que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal
- p) Cualquier persona moral que reciba y ejerza recursos públicos
- q) Cualquier persona moral que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal
- r) Cualquier sindicato que reciba y ejerza recursos públicos y cualquier sindicato que realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

En ese sentido, en virtud de las nuevas competencias, y a efecto de brindar certeza jurídica, con fecha 4 de mayo de 2016, el Pleno del INAI, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo mediante el cual se

aprobó el padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia⁶ y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, con el objetivo de difundir el listado de los responsables de cumplir con las disposiciones establecidas en la Ley General, es decir, a los sujetos obligados ante quienes los particulares pueden ejercer su derecho de acceso a la información, o bien, en dónde pueden localizar la información que sea de su interés.

2.11 INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN PARA EJERCER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública prevén tres instituciones responsables de la administración para ejercer el derecho de acceso a la información pública: las unidades de transparencia, los comités de transparencia y el INAI²⁴.

- a) **Las unidades de transparencia:** inspiradas en los *informattión officers* de los Estados Unidos y Canada, tienen como principal función la de recabar, difundir y asegurar la actualización de la información que los sujetos obligados deben poner a disposición del público, dar trámite a las solicitudes de acceso así como auxiliar y orientar a los particulares en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

- b) **Comité de transparencia:** constituyen un cuerpo colegiado encargado, y en el recaerá la responsabilidad jurídica de negar las solicitudes de acceso, establecer la inexistencia de la información

²⁴ Concepto citado por Ayllón-Lopez, Sergio, en el capítulo “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México, una perspectiva desde el ejecutivo Federal”, capítulo que integra el libro: El derecho a la información, México, Porrúa, 1984, p. 30-31.

solicitada así como generar los criterios específicos para la clasificación de los documentos.

- c) **INAI**: en esta vertiente, este organismo cumplirá con tres funciones: 1) órgano regulador en materia de acceso a la información, 2) resolver mediante un procedimiento en forma de juicio las controversias suscitadas entre los sujetos obligados y los particulares, 3) supervisar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados a los ordenamientos en materia de transparencia y acceso a la información pública.

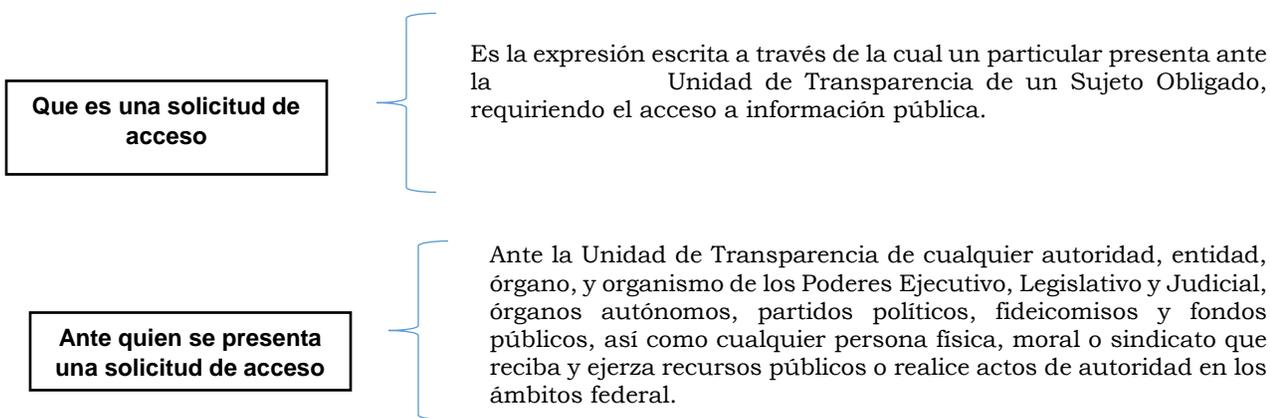
CAPITULO 3 ACTOS EMITIDOS POR EL INAI EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

3.1 EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Ahora bien, como quedó asentado en los capítulos anteriores, una de las tareas principales del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, consiste en garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información en posesión de los sujetos obligados; en esta primera parte del presente capítulo abordaremos de manera concreta como se ejerce ese derecho a través de las solicitudes de acceso.

3.1.1 COMO SE EJERCE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN A NIVEL FEDERAL.

Para una mayor comprensión delimitaremos el trámite de las solicitudes de acceso a **nivel federal**; para ello lo dividiremos en una serie de etapas indicando de manera breve la actividad del sujeto obligado, el artículo de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que motiva dicha actuación y en su caso los plazos para atender dicha actuación.



Formas para presentar una solicitud de acceso

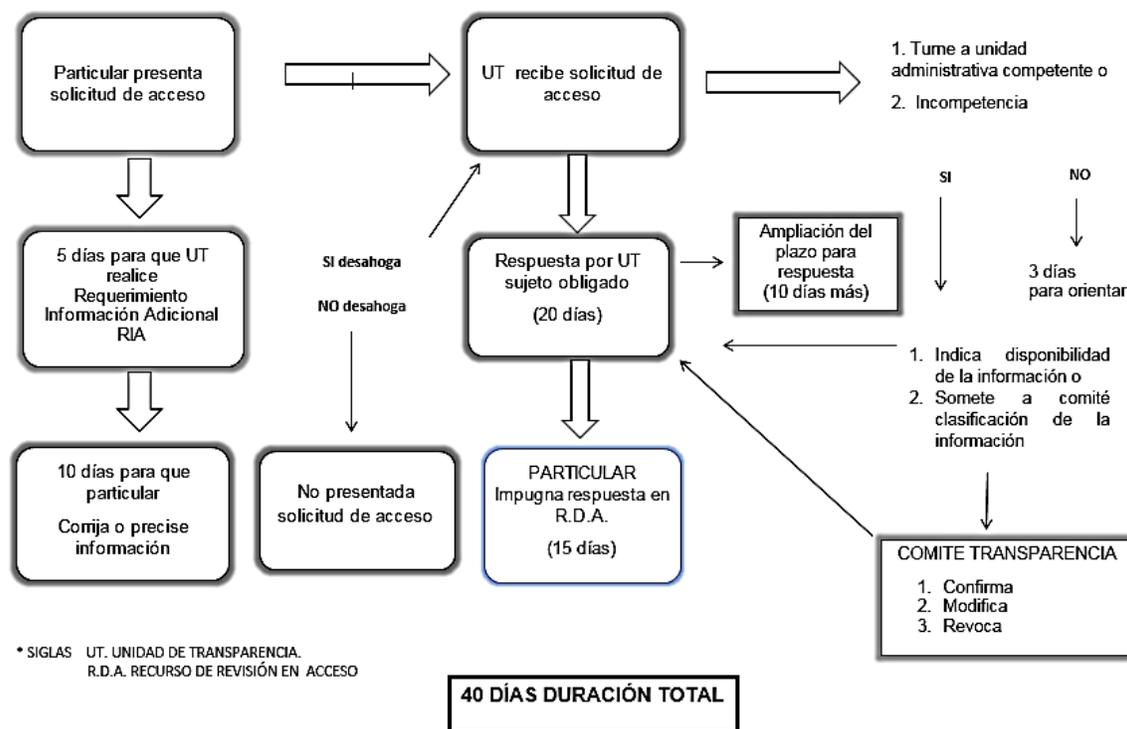
1. en la oficina u oficinas designadas para ello;
2. vía correo electrónico;
3. correo postal, mensajería, telégrafo;
4. verbalmente en las unidades de transparencia;
5. o por cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.

Requisitos para presentar una solicitud de acceso

- I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;
- II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;
- III. La descripción de la información solicitada;
- IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y
- V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.

A continuación, se presenta el siguiente cuadro de acción, con la finalidad de puntualizar cuales son las etapas que componen el procedimiento de acceso a la información ante un sujeto obligado como los tiempos de atención en cada uno de ellas.

TRAMITE DE LA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



Es importante mencionar que el escenario descrito con antelación fue en base a lo que contempla la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información; sin soslayar que dichas directrices también se encuentran reguladas por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En tal virtud, para el caso de una solicitud de acceso en materia de acceso a la información los sujetos obligados deben ajustarse a las disposiciones legales que rigen la tramitación de las mismas, puesto que si bien, no en todos los casos se entregará la información solicitada, el solicitante debe estar seguro que aun cuando esta no se entregó, se siguieron todos los pasos para que su derecho de acceso a la información no se transgrediera.

3.2 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Si bien el tema central de este trabajo de investigación radica en exponer la procedencia del juicio de amparo en el acto administrativo que emite el INAI-**resolución en el recurso de revisión**- no podemos abordar el tema sin antes conocer el concepto que enmarca al acto administrativo, así como sus elementos que concurren en su formación, pues en ellos radica su validez y eficacia.

Existen numerosas conceptualizaciones del acto administrativo, nos pareció adecuada citar la definición que propone el Ministro Alberto Pérez Dayán en su obra *Teoría General del Acto Administrativo* conceptualizándolo como “*toda declaración de voluntad, unilateral y concreta dictada por un Órgano de la Administración Pública, en ejercicio de su competencia administrativa cuyos efectos jurídicos son directos e inmediatos*”²⁵.

De lo anterior se desprende que el acto administrativo es aquel emitido por un ente público que produce efectos vinculantes al administrado, que afecta su esfera de derechos o intereses legítimos individuales y colectivos de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; así, el acto administrativo está encaminado a cumplir las funciones del estado y se rigen normativamente por el derecho administrativo.

En otras palabras, dicha acepción es referido como una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio unilateral, concreta y ejecutiva, siendo una decisión que emana de un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica.

²⁵ Pérez Dayan, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo*, Cuarta Edición, México, Porrúa, 2014, página 53.

3.2.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para abordar esto, el Ministro Pérez Dayán²⁶ formula los siguientes elementos del acto administrativos:

- a) **Órgano competente:** La función administrativa consiste en la manera de proveer al cumplimiento de las leyes y reglamentos, recae necesariamente en unidades administrativas perfectamente individualizadas a quienes se les ha de otorgar un régimen competencial suficiente para lograr el cabal cumplimiento de las finalidades públicas que se les ha conferido.
- b) **Voluntad Administrativa:** Es la intención razonada y expresa de la administración de producir un acto especial, se exterioriza mediante una declaración, del órgano correspondiente, adoptando las formas previstas para cada especie de acto.
- c) **Motivo o causa:** Aquella circunstancia o conjunto de ellas, de hecho o de derecho que justifican en cada caso, la emisión del acto administrativo.
- d) **Contenido u objeto:** aquello que la autoridad ha querido, disponer ordenar u autorizar.
- e) **Finalidad:** se constituye como el resultado, mediato o inmediato, que persigue la voluntad administrativa.

De manera paralela a los elementos que integran el acto administrativo, es dable destacar que el orden normativo nacional, en el artículo 3, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento administrativo²⁷, señalan que aquel

²⁶ Pérez Dayan, Alberto, *Teoría General del Acto Administrativo, Opcit*, página 108 a 122.

²⁷ Véase artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo Vigente.

debe ser: 1) *expedido por órgano competente*, 2) *su objeto debe ser determinado o determinable; directo o indirecto*, 3) *debe hacerse constar por escrito*, 4) *debe estar fundado y motivado deberá de contar con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, señalando, además, una posible excepción a la regla aplicable únicamente para aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición.*

En ese sentido, de manera descriptiva se citan los elementos que reconoce dicho precepto legal:

- ❖ **La competencia:** es la posibilidad que tiene un órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. La disposición constitucional señala que el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, es decir, que el acto administrativo se encuentre entre los que le han sido asignados por ley, además que sean efectuados mediante un servidor público con facultades para ello.
- ❖ **La forma escrita:** Es un requisito indispensable del acto administrativo, y el mandato constitucional es muy claro al precisar que la manifestación del órgano deberá hacerse de manera escrita y nunca tácita, ya que con esto se constituye la garantía de certeza jurídica.
- ❖ **Fundamentación:** fundamentar un acto implica decir qué ley o qué leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión.
- ❖ **Motivación:** consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

❖ **Principio de legalidad:** en su planteamiento original, conforme al principio de legalidad, la *administración pública* no podría actuar por autoridad propia, sino que ejecutando el contenido de la ley. Ello obedecía a una interpretación estricta del principio de la separación de poderes.

3.3 RECURSO DE REVISIÓN.

Ahora bien, una vez que se han expresado los elementos que debe contener todo acto administrativo, se erige como una necesidad fundamental el que las respuestas otorgadas por los sujetos obligados puedan impugnarse a través de un medio de impugnación; máxime que en términos de la fracción IV del artículo 6 Constitucional, se determinó la existencia de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados, en este caso el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

A lo anterior, cabe destacar lo que expresó Rafael Martínez Morales en su obra "*Derecho Administrativo 1er Curso*"²⁸ al señalar que para que el particular pueda obtener solución pronta y satisfactoria a sus reclamos, en la sede propia de la autoridad, debe elevar sus pretensiones ante la autoridad que expresamente disponga la ley, para obtener que se revise de nueva cuenta el acto y en su caso, lo confirme, lo modifique o lo revoque.

De tal suerte, que el legislador previo la atribución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para verificar la legalidad de las respuestas otorgadas por los sujetos obligados, esto es que efectivamente la información es inexistente, le reviste

²⁸ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er Curso*, Sexta Edición, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios Oxford, 2000, página 35.

el carácter de clasificada o bien, el sujeto obligado no es competente para conocerla.

En ese sentido, para que las respuestas que emiten los sujetos obligados puedan ser sometida a examen, necesariamente ha de suponer la relación de subordinación de dos órganos distintos: el inferior (sujeto obligado) cuyos actos han sido impugnados y el superior (Instituto), quien habrá de constatar la observancia de las normas específicamente aplicables al caso concreto.

En esas condiciones, al medio de defensa instituido para impugnar el actuar público que se estima lesivo y arbitrario, se le conoce como recurso administrativo.

3.3.1 RECURSO DE REVISIÓN Y SU IMPORTANCIA.

Los actos emitidos por un órgano administrativo deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del País o en otros términos debe sustentar su actuación frente a los particulares, en la legalidad de sus actos.

En ese sentido, se doto a los particulares de recursos o medio de defensa por medio de los cuales podrá nulificarse los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada.

Sin embargo, señala el autor Emilio Margaint Manaotou²⁹, en su obra “El recurso administrativo en México”, que hay que tener cuidado cuando el recurso administrativo es obligatorio agotarlo o cuando la ley lo declara optativo.

²⁹ Margáin Manautou, Emilio, El recurso administrativo en México, Novena Edición, México, Porrúa, 2014, página 7.

Aplicado al caso concreto, es de señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no realiza pronunciamiento alguno si el recurso previsto en ese cuerpo normativo es de manera optativa u obligatoria; sin embargo, solo con motivo de la interposición de dicho medio de impugnación previsto en ese cuerpo normativo el órgano garante estaría en aptitud de analizar la legalidad de las respuestas emitidas por los sujetos obligados y emitir una determinación.

3.4 CONCEPTO DE RECURSO DE REVISIÓN.

En tal virtud, Margaint Manaotou³⁰, conceptualiza al recurso de revisión 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 los propios particulares por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”*.

3.4.1 NATURALEZA TÉCNICA Y JURÍDICA DEL RECURSO DE REVISIÓN.

Al respecto, dicho autor le niega al recurso de revisión importancia técnica y jurídica sosteniendo que: *“En el recurso administrativo se puede solicitar a la Administración una determinada resolución basándose en consideraciones de hecho más que legales³¹”* así, lo considera libre de todo tecnicismo y solo como una defensa al alcance de los particulares ante la administración pública en la que el conflicto deberá dirimir como discuten previamente dos particulares antes de acudir a juicio.

³⁰ Ibídem, página 9.

³¹ Ibídem, página 17.

3.4.2 CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

En ese sentido, brevemente describiremos las clasificaciones más importantes de las distintas clases de recursos administrativos, así como sus subclasificaciones:

- **En atención a la autoridad ante quien se interpone:**

- ✓ los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto;
- ✓ los que proceden ante el superior jerárquico y
- ✓ aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial.

- **En atención a quien lo interpone:**

- ✓ por quien tenga interés legítimo directo y
- ✓ por quien tenga interes legitimo indirecto.

- **En atención al objeto que se persigue**

- ✓ recursos de consideración
- ✓ de revocación
- ✓ de revisión
- ✓ de inconformidad o de
- ✓ reconsideración.

- **En atención a la materia**

La autoridad administrativa puede emitir resoluciones que quedan sometidas:

- ✓ al derecho administrativo, que son la mayoría y
- ✓ al derecho privado.

- **En atención al ordenamiento que lo establece**

Los recursos administrativos pueden establecerse en:

- ✓ una Ley
- ✓ o en un Reglamento siempre que no sea de ejecución esto es un ordenamiento que tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer posible la aplicación práctica de la misma.

- **En atención a su naturaleza**

- ✓ obligatorios
- ✓ optativos

- **En atención a nuestra legislación federal**

- ✓ los que se encuentran consignados en ordenamientos que mantienen su autonomía frente al que se crea en un ordenamiento general.

- **En atención a su aspecto jurídico**

- ✓ Litis cerrada.

El recurso administrativo era de Litis cerrada hasta el 31 de diciembre de 1995.

- ✓ Litis abierta.

3.5 RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En palabras del Doctor Daniel Márquez Gómez³² en su obra “Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública”, un procedimiento se califica de administrativo: “cuando una de las partes en el conflicto es la administración pública o es la propia administración quien resuelve la controversia a través de sus organismos para procesales, o es un acto que tiende a generar un acto administrativo”.

En ese sentido, conforme a lo que expresa dicho autor la función administrativa no necesariamente dirime controversias, en tanto que la relación es de carácter lineal, esto es, en el extremo inferior de la línea se encuentra el gobernado y en la superior la administración.

Así las cosas, los Recursos administrativos presuponen el logro de una justicia administrativa rápida y expedita, de ahí que el legislador federal en su afán de evitar las confusiones que los recursos administrativos creaban, abrogó los recursos administrativos estableciendo uno solo para todas ellas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En tal virtud, el Recurso de revisión previsto por el legislador tiene por objeto, la unificación de los recursos ordinarios, esto es el establecimiento de un único medio de defensa ante la propia Administración Pública Federal derogándose todas las disposiciones administrativas que establecen recursos administrativos en contra de actos procedimientos o resoluciones que se emitan con apoyo en leyes administrativas.

³² Márquez Gómez, Daniel, “*Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública*”, Primera Edición, México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos número 28, página 37.

En tales circunstancias, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 83³³ prevé que los particulares afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer el recurso de revisión o bien hacer valer la vía jurisdiccional que corresponda.

Ahora bien, para mayor claridad del recurso de revisión que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sus generalidades se presentan a través del siguiente cuadro:

Normatividad aplicable al trámite	El recurso de revisión se tramita conforme a los artículos 83, 84 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
Requisitos de interposición	<ul style="list-style-type: none"> • órgano administrativo a quien se dirige • nombre del recurrente y tercero perjudicado • domicilio para oír y recibir notificaciones • acto que se recurre y fecha de notificación o en la que se tuvo conocimiento del mismo • copia de la resolución o del acto que se impugna y de la notificación respectiva • el caso de negativa ficta deberá anexar el escrito inicial de la instancia, las pruebas correspondientes y el documento para acreditar personalidad. <p>Satisfaciéndose estos requisitos además podrá concederse la suspensión sí:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lo solicita expresamente el recurrente • que sea procedente el recurso • que no se cause perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público • que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros o que se garanticen estos y • que se garantice el interés fiscal en el caso de multas.

³³ Véase artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Casos en los que se debe de presentar	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando los actos y resoluciones de las autoridades administrativas ponen fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente • cuando afecten la esfera de derechos de una persona física o moral.
Plazo y forma para presentarlo	<p>Plazo: 15 a partir del día siguiente de que hubiera surtido efecto la notificación.</p> <p>Forma: escrito libre</p>
Causales de desechamiento	<p>En términos de los artículos 88 y 89 las causales de desechamiento son de naturaleza procesal.</p> <p>Las primeras se enderezan por falta de algún requisito legal como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • cuando el recurso se presenta fuera del plazo legal a que alude el artículo 85 • cuando no se acredite la personalidad del recurrente y • que no aparezca suscrito el documento por quien deba hacerlo a menos que se firme antes del plazo para interponer el recurso. <p>En estos supuestos se tiene por no interpuesto el recurso.</p> <p>Las segundas tienen por ver con cuestiones que afectan la buena marcha del procedimiento, como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • litispendencia • cuando no se afectan los intereses jurídicos del recurrente • contra actos consumados de manera irreparable • contra actos consentidos expresamente y • cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal que puede tener por efecto modificar revocar o modificar el acto respectivo. <p>En el caso de que se de alguna de estas causales, se decreta el sobreseimiento del recurso.</p>
causales de sobreseimiento	<ul style="list-style-type: none"> • El desistimiento del promovente • el fallecimiento del agraviado • que sobrevenga alguna causal, de improcedencia, de las reguladas en el artículo 89

	<ul style="list-style-type: none"> • cuando cesen los efectos del acto respectivo • cuando falte el objeto o materia del acto respectivo y • cuando se trate de un acto inexistente.
Naturaleza	Optativo
De la resolución	<p>Artículo 92</p> <p>Para garantizar certeza jurídica a los ciudadanos y congruencia en la resolución de sus controversias en el se establece que la resolución del recurso se fundara en derecho y examinara todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.</p> <p>Se faculta a la autoridad para invocar hechos notorios y aplicando un principio de economía procesal se dice que cuando un agravio sea suficiente para privar de validez el acto impugnado su análisis será suficiente.</p> <p>También relacionado con el tema del control se da protestad a la autoridad para dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta -con esto se establece en materia administrativa la institución de la suplencia en la deficiencia de la queja-.</p> <p>El artículo 93 prohíbe revocar o modificar los administrativos en la parte no impugnada por el recurrente</p>
Plazo para resolución	<p>Artículo 17. El plazo máximo de resolución es de tres meses.</p> <p>Si no se emite una resolución aplica negativa ficta.</p>
Quien resuelve:	La misma autoridad que emitió el acto Administrativo

Como se advierte de lo anterior, la discrecionalidad que tiene la ley Federal de Procedimiento Administrativo, palpable en su artículo 61 permite a la autoridad emitir el acto administrativo **sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento** respetando las garantías individuales en el caso de situaciones de emergencia o urgencia debiendo fundar y motivar su determinación.

Para efectos de nuestro presente trabajo de investigación, nos acotaremos a analizar el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la información.

3.6 RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Ahora bien, a fin de que los ciudadanos que realizan una solicitud de acceso a la información en posesión de los sujetos obligados, tengan la certeza jurídica de que será tutelada esa prerrogativa que han ejercido, el legislador a través de las disposiciones normativas como son la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, previó un medio de defensa seguido en forma de juicio denominado “**recurso de revisión**”.

En ese sentido, se instituyó la figura del recurso de revisión en el derecho de acceso a la información como un instrumento para la protección jurídica de los particulares que ejercen esa prerrogativa, quedando a cargo del INAI, que la substanciación de dicho recurso se lleve a cabo en los términos y formas previstas por las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información.

De esa forma, las generalidades del recurso de revisión previsto en la materia de transparencia, se presentan a través del siguiente cuadro:

Normatividad aplicable al trámite	El recurso de revisión se tramita conforme a los artículos 146 a 165 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Requisitos de interposición	El sujeto obligado ante la cual se presentó la solicitud;

	<p>II. 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;</p> <p>III. El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso;</p> <p>IV. 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;</p> <p>V. El acto que se recurre;</p> <p>VI. Las razones o motivos de inconformidad, y</p> <p>VII. La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de respuesta de la solicitud.</p> <p>En ningún caso se requiere que el particular ratifique el escrito.</p>
<p>Casos en los que se debe de presentar</p>	<p>Dicho <u>recurso de revisión</u> procede, en términos del artículo 148 de la LFTAIP, en contra de:</p> <p>I. La clasificación de la información;</p> <p>II. La declaración de inexistencia de información;</p> <p>III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;</p> <p>IV. La entrega de información incompleta;</p> <p>V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;</p> <p>VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;</p> <p>VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;</p> <p>VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;</p> <p>IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;</p>

	<p>X. La falta de trámite a una solicitud; XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información; XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o XIII. La orientación a un trámite específico.</p>
<p>Plazo y forma para presentarlo</p>	<p>Plazo: 15 días a partir del día siguiente de que el sujeto obligado notificó al particular la respuesta.</p> <p>Forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. de manera directa por escrito, ii. por correo con porte pagado o por medios electrónicos <p>Por su parte los Lineamientos-Plataforma, establecen las reglas de operación de la Plataforma Nacional de Transparencia –PNT-, para promover la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas que conforman dicha Plataforma para los usuarios, garantizando en todo momento el derecho de acceso a la información.³⁴</p> <p>De ahí que se establezca que el <u>recurso de revisión</u> se podrá interponer contra alguno de los sujetos obligados contemplados en la LGTAIP, a través del SIGEMI³⁵. Para tales efectos, en el SISAI³⁶ aparecerá un vínculo en el apartado "presentar recurso de revisión" y al dar clic en éste, redireccionará al SIGEMI. El acceso al SIGEMI podrá realizarse desde el SISAI, con el mismo usuario y contraseña que se requiere para dicho sistema.</p>
<p>Causales de desechamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 147 de la presente Ley; II. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;

³⁴ Artículo Primero de los Lineamientos para la implementación y Operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2016.

³⁵ Sistema de Gestión de Medios de Impugnación.

³⁶ Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información.

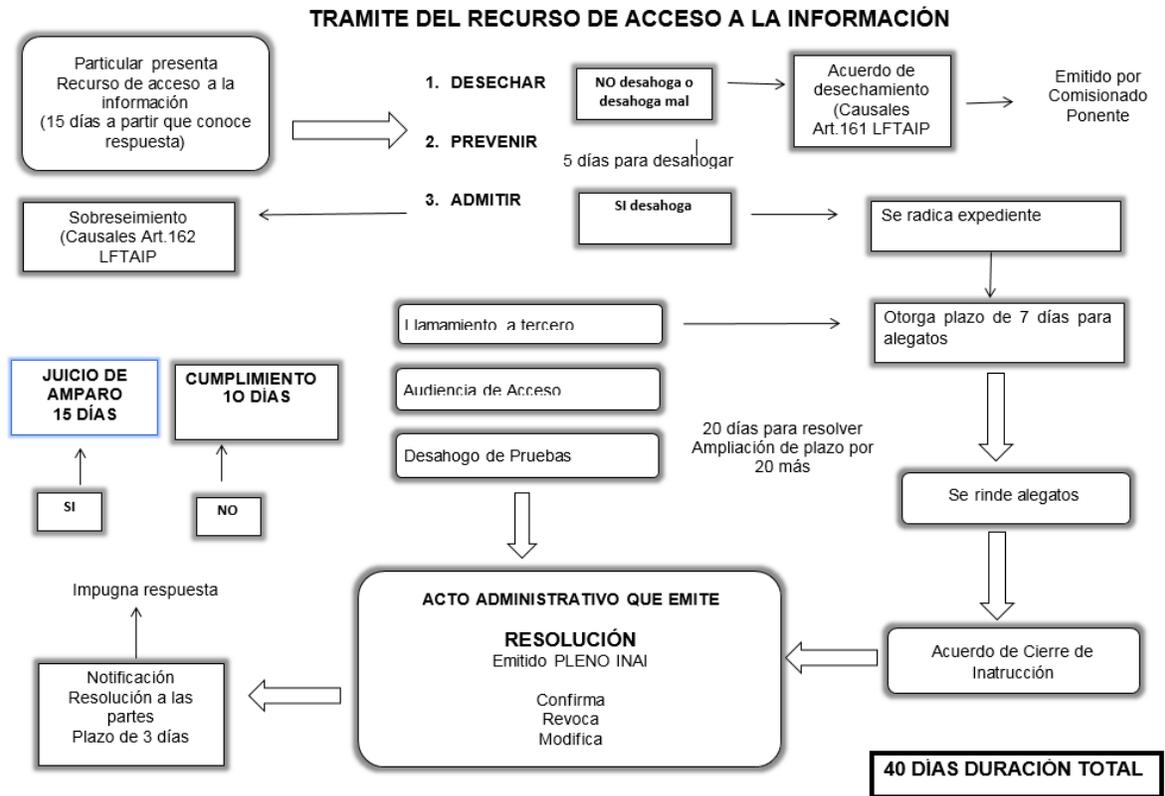
	<p>III. No actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 148 de la presente Ley;</p> <p>IV. No se haya desahogado la prevención en los términos establecidos en el artículo 150 de la presente Ley;</p> <p>V. Se impugne la veracidad de la información proporcionada;</p> <p>VI. Se trate de una consulta, o</p> <p>VII. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos.</p>
causales de sobreseimiento	<p>I. El recurrente se desista expresamente del recurso;</p> <p>II. El recurrente fallezca o tratándose de personas morales que se disuelvan;</p> <p>III. El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o</p> <p>IV. Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia.</p>
Naturaleza	Obligatorio
Del recurso de revisión	<p>Si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención con apercibimiento.</p> <p>La prevención interrumpe el plazo que tiene el Instituto para resolver el recurso.</p> <p>En todo momento, los Comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera.</p> <p>La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los Comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá</p>

	ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el Expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de la misma.
Plazo para resolución	<p>Artículo 151. El plazo de resolución es de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo.</p> <p>Ampliación del plazo por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.</p> <p>Si no se emite una resolución aplica positiva ficta, en ese sentido se dará acceso a la información.</p>
Quien resuelve:	El Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

No sobra decir que cuando exista una colisión de derechos el Pleno del INAI al revolver el recurso de revisión en materia de acceso a la información, realizará una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, los cuales se describen a continuación:

- **Idoneidad:** La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;
- **Necesidad:** La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y
- **Proporcionalidad:** El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.

Ahora bien, a fin de describir la tramitación ante el INAI del recurso de revisión en materia de acceso a la información, se presenta el siguiente esquema:



3.7 PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.

Si bien la función jurisdiccional solo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, existen ocasiones en las que la administración participa como sujeto activo y se transforma en órgano de jurisdicción en sentido material.

En efecto, no solo los órganos jurisdiccionales pueden desplegar la función jurisdiccional en tanto que algunos órganos administrativos como lo es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental, pueden llevar acabo procedimientos con las notas esenciales jurisdiccionales, como lo son los denominados procedimientos seguidos en forma de juicio.

Asimismo, Sergio López Ayllón en su artículo “*Estudio sobre la clasificación de información en materia de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos*”, en relación con este tema señala lo siguiente:

“Un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio puede caracterizarse por:

- a) **Una contienda** entre partes; y,*
- b) Sujeta a una **decisión materialmente jurisdiccional** en la que se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación.*

A contrario sensu los actos efectuados por autoridades administrativas en ejercicio de sus facultades tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público no constituirían un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, aún y cuando en dicho procedimiento se prevea que el particular puede ser oído en su defensa, es decir, que goza de la garantía de audiencia. Lo anterior, en virtud de que no existe una controversia entre dos partes, sino que se trata de una autoridad que actúa frente a un particular y éste, si bien goza de la garantía de audiencia, no busca oponer su defensa frente a una contraparte.”³⁷

En resumen, se puede concluir que los elementos que pueden ser utilizados en la caracterización de los procedimientos del que conoce el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, constan de:

- Existencia un criterio contradictorio, en el sentido de que hay intereses contrapuestos de dos partes.
- Sometimiento de la controversia frente a un tercero, que funge como autoridad.
- La autoridad tiene el carácter de ser de carácter administrativo con una relación de subordinación jerárquica con las partes.

³⁷ López Ayllón, Sergio. “*Estudio sobre la clasificación de información en materia de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos*”, <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio43.pdf>, consultada el 10 de agosto de 2017, pág. 33.

- El procedimiento debe obedecer las formalidades esenciales del procedimiento –debido proceso-, es decir que se otorgue la oportunidad de presentar y desahogar pruebas, controvertir las aportadas por la contraparte, desvirtuar las desahogadas y formular alegatos.
- Emisión de una resolución que dirima la controversia.

Así las cosas, se puede concluir que el recurso de revisión en materia de acceso a la Información **sí** cuenta con los elementos necesarios para calificarlo como un **procedimiento seguido en forma de juicio**, toda vez que:

- La respuesta del sujeto obligado, causa agravio al particular, por lo que existen dos pretensiones contrapuestas: la del particular que ejerce el derecho de acceso a la información, y la negativa o clasificación de información por parte del sujeto obligado/organismo garante.
- La controversia planteada por ambas partes se somete a consideración de una autoridad; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales quien determinará lo que a derecho proceda.
- En la sustanciación del recurso de revisión en materia de acceso a la información, se establecen los mecanismos suficientes para respetar las formalidades esenciales del procedimiento, esto es:
 - a) notificación del procedimiento a las partes;
 - b) ofrecimiento de pruebas;

- c) rendir alegatos
- d) La emisión de una resolución y su notificación a las partes.

Al respecto tiene aplicación la siguiente jurisprudencia identificada con el siguiente rubro:

“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo **14 constitucional** consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado³⁸”.

3.8 LOS MEDIOS DE DEFENSA TRAMITADOS ANTE EL INAI E IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.

Ahora bien, una vez que se ha especificado qué procedimientos previstos en las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información son tramitados ante el INAI, es factible precisar que las resoluciones que recaigan a los identificados como “Recurso de revisión”, “Recurso de Inconformidad”, “Facultad de atracción en los recursos de revisión” y “Imposición de medidas de apremio.”, pueden impugnarse mediante el juicio de amparo; ello con fundamento en los artículos 97, 180, 188 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública³⁹, así como los

³⁸ Tesis: P./J. 47/95; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; 200234 ; Pleno; Tomo II, Diciembre de 1995; Jurisprudencia(Constitucional, Común)

³⁹ “**Artículo 97.** Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, deben notificar la resolución al denunciante y al sujeto obligado, dentro de los tres días siguientes a su emisión.

Las resoluciones que emitan los Organismos garantes, a que se refiere este Capítulo, son definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo que corresponda, en los términos de la legislación aplicable.

numerales 93, 165 y 197 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴⁰.

En tales circunstancias, lo transcrito con anterioridad nos lleva a la parte medular de nuestro trabajo de tesis, comprobar que el Juicio de Amparo, es el medio de impugnación eficaz previsto para que los particulares, impugnen los actos que emite el INAI en los recursos de revisión materia de acceso a la información Pública, en el ámbito federal.

El sujeto obligado deberá cumplir con la resolución en un plazo de quince días, a partir del día siguiente al en que se le notifique la misma.

...

Artículo 180. *La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y el sujeto obligado de que se trate.*

Los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

...

Artículo 188. *La resolución del Instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate.*

En todo momento, los particulares podrán impugnar las resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.”

⁴⁰ **Artículo 93.** *El Instituto deberá notificar la resolución al denunciante y al sujeto obligado, dentro de los tres días siguientes a su emisión.*

Las resoluciones que emita el Instituto, a que se refiere este Capítulo son definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El particular podrá impugnar la resolución por la vía del juicio de amparo que corresponda en los términos de la legislación aplicable.

El sujeto obligado deberá cumplir con la resolución en un plazo de quince días a partir del día siguiente al en que se le notifique la misma.

...

Artículo 165. *Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones del Instituto ante el Poder Judicial de la Federación.”*

...

Artículo 197. *En contra de las resoluciones del Instituto, derivadas del procedimiento sancionatorio previsto en este capítulo, procede el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.*

Lo anterior, sin perjuicio de que las resoluciones de los recursos de revisión y de inconformidad del Instituto son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados y su cumplimiento es independiente del procedimiento descrito en este Capítulo.”

CAPÍTULO 4. LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE IMPUGNACIÓN PARA COMBATIR LOS ACTOS EMITIDOS POR EL INAI EN LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

4.1 PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA.

Este principio hace referencia a que las partes podrán acudir ante un tribunal jerárquicamente superior cuando la petición sea rechazada por un tribunal jerárquicamente menor en grado y cuyo rechazo se encuentre apegado a derecho.

Se habla de primera instancia para referirse a la comprendida desde que se inicia el proceso hasta cuando se profiere la correspondiente sentencia. La segunda se surte ante el superior jerárquico en virtud del recurso de apelación y va desde que este se admite hasta que se decide mediante la correspondiente sentencia, sin embargo, tanto en la primera como en la segunda instancia, el juzgador goza de autonomía para decidir en el marco señalado o establecido por la ley.

Así las cosas, aplicado analógicamente a nuestro trabajo de investigación las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información, admiten la aplicación del principio de doble instancia, porque aun cuando la naturaleza de dicho órgano de transparencia, no está supeditado a un superior jerárquico, lo cierto es que las determinaciones ahí adoptadas devienen de un procedimiento seguido en forma de juicio.

No obstante, como quedó asentado en el segundo capítulo de esta tesis, las normas en materia de transparencia detallan los principios y bases que rigen al sistema acceso a la información pública, destacando los principios

de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, como ejes rectores de su funcionamiento.

En tal virtud, a fin de respetar el principio de legalidad a los destinatarios de ese derecho fundamental aplicado (los particulares), es que el legislador previó que las resoluciones emitidas por el INAI, emitidas en los recursos de revisión en materia de acceso a la información sea susceptibles de impugnación a través del juicio de amparo.

4.2 CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN.

Del latín *impugnatio-onis* acción y efecto de impugnar, procesalmente impugnación significa: refutar contradecir o combatir una actuación judicial de cualquier índole.

Sin embargo, expresa el autor Julio A. Hernández Pliego en el libro “Los Recursos Ordinarios en el Proceso Penal”, que este tipo de conceptos como lo es el de impugnación “...importa siempre acotarlos en el sistema jurídico del Estado en el que habrán de examinarse o bien ceñirse al análisis de las impugnaciones que concede la Ley en un área jurídica concreta, por ejemplo en materia civil, administrativa, laboral o de amparo, porque aunque con notables semejanzas, no son iguales de Estado a otro, varían al ámbito jurídico en el que se conceden y por tanto no reciben igual tratamiento legal y a veces ni siquiera son identificadas con la misma denominación⁴¹.

En ese sentido, el autor concluye que habrá entonces que hacer la distinción entre los medios de impugnación que incluyen por un lado los

⁴¹ Hernández Pliego, Julio A. “Los Recursos Ordinarios en el Proceso Penal”, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2004, p. 54.

juicios impugnativos llamados también recursos de impugnación y los recursos propiamente dichos.

Asimismo, un recurso de impugnación en sentido amplio existe igual que en cualquier juicio, un actor, un demandado y una audiencia de pruebas alegatos y sentencia; sin embargo, supone siempre un procedimiento anterior en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnados y su interposición suscita una segunda o tercera instancia, seguido generalmente ante órganos autoritarios superiores con el fin de que estos revisen la resolución atacada.

En ese contexto y de las características antes precisadas en un primer momento podemos concluir que el juicio de amparo o el juicio contencioso administrativo son recursos de impugnación, en tanto que se entablan sobre una resolución- ***resolución emitida por el INAI en materia de acceso a la información***- reclamando la pretensión de una de las partes que tiene por objeto corregir la mala aplicación de una Ley- ***Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública***- y concluyen con la sentencia que causa ejecutoria.

En ese tenor, procederemos analizar las características de cada uno de esos recursos de impugnación (juicio de amparo y juicio contencioso administrativo) sus particularidades que nos permitirán arribar a nuestra premisa fundamental: porqué la procedencia del juicio de amparo para impugnar las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información.

4.3 GENERALIDADES DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU PROCEDENCIA EN TERMINOS DE LO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

4.3.1 CONTROL EN LA INSTANCIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Este medio de control de los actos administrativos, surge en virtud de considerar que la administración pública, no tiene porqué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder: el judicial.

Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de una supuesta autonomía, ordenada constitucionalmente, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre está y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

Esto es, la jurisdicción contencioso administrativa, surge como un instrumento para la protección jurídica de los administrados, instituyendo tribunales que como cualquier juzgador dicen el derecho en razón de las causas que le son sometidas, con la peculiaridad de que las partes que integran la relación jurídica procesal, participa la administración pública.

En ese sentido, se destaca la facultad del Congreso para instituir tribunales contencioso-administrativo que tenga a su cargo dirimir las controversias entre la Administración Pública y los particulares, contemplada en el artículo 73 fracción XXIX –H de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*“Artículo 73. El congreso tiene facultad:
(...)”*

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.
(...)”*

Ahora bien, el autor Emilio Margáin Manatau⁴², en su obra “*De lo Contencioso Administrativo*” señala que los administrativistas al hablarnos de lo contencioso administrativo, aluden, esencialmente, a dos clases de juicios: de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad.

En México, siguiendo la tendencia anglonorteamericana, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia, en primera instancia, del tribunal administrativo de anulación que en materia federal existe y que es, a partir del 14 de enero de 2001, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Al respecto cabe destacar que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 2016, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cambio su denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

4.3.2 PROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Al respecto, la procedencia del citado juicio, se encuentra regulada a través del artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo⁴³, numeral que señala que el juicio contencioso

⁴² Margáin Manatau, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo*, Editorial Porrúa, Décimo Cuarta Edición, México, 2009, p. 1.

⁴³ Vease artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, señala que procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

En correlación con lo anterior, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, regula la competencia de los juicios que conoce dicho tribunal, señalando expresamente lo siguiente:

“Artículo 3. *El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:*

I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

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

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

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

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

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

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

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

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como, las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del tribunal;

IX. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

X. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, las entidades federativas o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y las empresas productivas del Estado;

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

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

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

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

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

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

XVII. Las resoluciones de la Contraloría General del Instituto Nacional Electoral que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;

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

XIX. Las señaladas en esta y otras leyes como competencia del Tribunal”.

En ese sentido, la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deriva de ordenamientos formalmente legislativos como son:

1) su ley orgánica y 2) las leyes especiales.

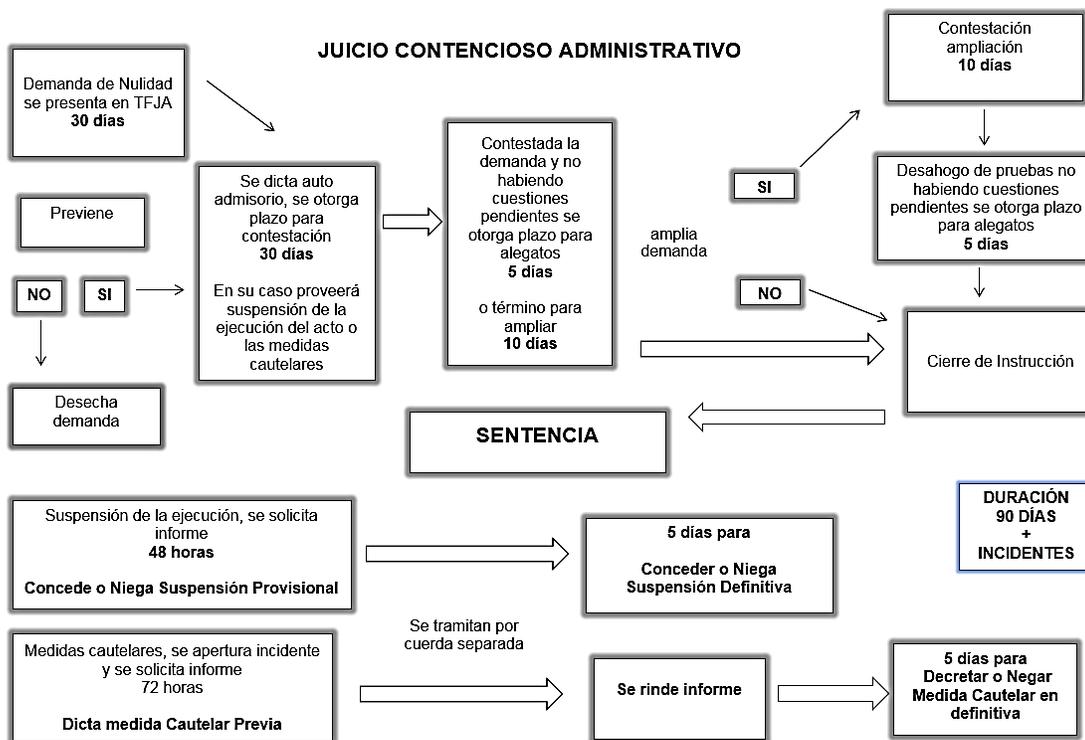
Así en cuanto al primer supuesto, consigna la competencia del Tribunal a través de la Sala Superior y las Salas Regionales, mientras que el segundo supuesto, le otorga competencia al Tribunal para conocer de las controversias que surjan con motivo de su aplicación como son la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley Federal de Instituciones de Fianza y la Ley del Comercio Exterior.

4.3.3 IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Las causas o motivos de improcedencia que determina la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para el juicio contencioso administrativo son en cuanto a que la acción en sí misma considerada no procede por las causas específicas consignadas en el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; en ese sentido, la improcedencia de la acción se traduce en la imposibilidad jurídica de que el Tribunal Contencioso Administrativo, estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente a resolver sobre el fondo de la controversia.

4.3.4 ETAPAS Y TIEMPOS DE DESAHOGO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Título II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, regula la Substanciación y Resolución del Juicio, etapas que se presentan de manera gráfica a través del siguiente cuadro:



4.4 GENERALIDADES DEL JUICIO DE AMPARO Y SU PROCEDENCIA EN TERMINOS DE LO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY DE AMPARO.

4.4.1 PROCEDENCIA GENÉRICA DEL JUICIO DE AMPARO.

Ahora bien, de manera breve se ofrece una breve explicación de la procedencia del juicio de amparo desde la genérica prevista en el artículo 103 constitucional, hasta la que corresponde a sus dos modalidades (directo e indirecto), enfatizando sobre el amparo indirecto, en tanto que dentro de los supuestos de procedencia que prevé, encuadrarían las resoluciones que emite el INAI, en los recursos de revisión en materia de acceso a la información.

Consecuentemente, el artículo 103 constitucional dispone:

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

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

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

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

Así la procedencia genérica del juicio de amparo asume que existen formas específicas o particulares, en ese sentido, los tribunales son los órganos públicos que tienen como función primordial la jurisdicción de resolver los juicios que le son presentados a través de las demandas de control.

Sin embargo, esta facultad no es única ni exclusivamente del Poder Judicial pues, la unidad de jurisdicción, también debe atender a todos los órganos con funciones jurisdiccionales, que no pertenezcan a la administración pública, pero ante esta imposibilidad deban ajustar los preceptos constitucionales y legales correspondientes.

En palabras de José Carrasco Zúñiga en su obra titulada *“Juicio de Amparo, procedencia y sobreseimiento”*, expresa que, en cuanto a la acepción de este concepto, los doctrinarios dan una mejor explicación al considerarlo como *“...los derechos instrumentales ordinarios para hacer efectivos los derechos humanos⁴⁴...”*

No obstante, concluye el autor que al implementar la expresión de "derechos humanos" como la materia de protección del juicio de amparo,

⁴⁴ Carranco Zúñiga, Joel, *Juicio de Amparo -Procedencia y Sobreseimiento-*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2016, p. 13.

fomenta una percepción equivocada que excluiría injustificadamente a aquellos derechos en que existiera disputa sobre si tienen la naturaleza de humanos o no, pues no todos los derechos están contenidos en la Constitución y tratados internacionales; hay más en las leyes secundarias, reglamentos y algunos derivan de actos administrativos que, desde luego, deben quedar comprendidos.

De igual forma, el autor, Burgoa Orihuela⁴⁵ señala que el juicio de amparo no se trata de un recurso pues su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado es decir en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencias legales, sino por el contrario solo constata si implica o no violaciones constitucionales en los casos previstos por el artículo 103 Constitucional.

En tal virtud, el amparo de acuerdo con su naturaleza pura no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le da nacimiento se ajusta o no a la Ley que lo rige sino si engendra una contravención al orden constitucional por lo que se considera como un medio de control de la constitución mientras que el recurso de impugnación es un medio de control de legalidad.

4.4.2 PROCEDENCIA GENERICA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

Cabe destacar que la procedencia de esta modalidad de amparo, se abordada desde un enfoque genérica en tanto que en ninguna de las hipótesis que regula la Ley de Amparo, encuadra el acto administrativo materia de estudio de este trabajo de investigación.

⁴⁵ Citado por Hernández Pliego, Julio A. "Los Recursos Ordinarios en el Proceso Penal", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2004, p. 56.

En ese sentido, el artículo 107 fracción III, inciso a) Constitucional⁴⁶, es el fundamento de la procedencia del amparo directo, el cual dispone en términos generales que procede el amparo contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo consistentes en sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio; mientras que su substanciación será llevada a cabo por los Tribunales Colegiados de Circuito

Por su parte, la Ley de Amparo, en el Capítulo II titulado “Amparo Directo” artículo 170, establece las reglas de procedencia de esta modalidad, estableciendo 2 hipótesis, las cuales se describen a continuación:

- I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.
- II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.

De lo anterior, podemos concluir que las resoluciones que emite el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, no pueden ser impugnadas a través del amparo indirecto, en tanto que:

- **La naturaleza del INAI, no corresponde a la de un tribunal judicial, administrativo, agrario, del trabajo o contencioso administrativo.**

⁴⁶ Véase artículo 107 fracción III, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.4.3 PROCEDENCIA GENERICA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Tal como ocurrió con el apartado anterior, esta modalidad de amparo será abordada de manera genérica y posteriormente será situado en el ámbito de aplicación del presente trabajo de investigación, porque la procedencia del juicio de amparo indirecto como el medio de impugnación efectivo que poseemos los particulares frente a las actuaciones del INAI en materia de acceso a la información y previsto por los diversos ordenamientos jurídicos en materia de transparencia.

De éste conoce originariamente un Juez de Distrito y por excepción un tribunal unitario de circuito siempre y cuando el acto reclamado provenga de otro órgano de la misma categoría y además sea de aquellos que pueden ser combatidos mediante este mecanismo de control de la constitucionalidad.

De esta forma, el amparo indirecto procede constitucionalmente de acuerdo al artículo 107, fracción VII, que en su parte conducente dispone lo siguiente:

*“VII. El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, **contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa**, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;”*

(...)

Por otro lado, esta hipótesis también es conocida como amparo administrativo pues dicha fracción refiere expresamente a “actos de

autoridad administrativa”, por lo que este supuesto de procedencia puede comprender a casi todas las autoridades que conforman la estructura del poder público en México, excluyendo a los tribunales, como ejemplo se destacan:

- a) Los actos del poder legislativo, excluyendo a las leyes y a los casos en que existe prohibición de su impugnación. Resultando impugnables decisiones de responsabilidad administrativa de servidores públicos de personal a su mando, las relativas a los procedimientos de rescisión de obra pública, o cualquier otro que afecte a los gobernados.
- b) Los emanados del Poder Ejecutivo Federal o local. Desde el Presidente de la República, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, gobernadores de los Estados, autoridades municipales, así como sus respectivos integrantes de las dependencias o entidades que los auxilian.
- c) Actos provenientes de los órganos administrativos de los poderes judiciales locales como lo es el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal o de algún Estado de la república.
- d) Actos que emitan los ayuntamientos o presidentes municipales
- e) Los actos emitidos por los Organismos Constitucionales Autónomos -como lo es el INSTITUTO FEDERAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

Ahora bien, los supuestos de procedencia del amparo indirecto, se encuentran previstos por el artículo 107 de la Ley de Amparo, precepto que señala:

“Artículo 107. *El amparo indirecto procede:*

I. *Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.*

Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

- a)** Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;
- b)** Las leyes federales;
- c)** Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- d)** Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;
- e)** Los reglamentos federales;
- f)** Los reglamentos locales; y
- g)** Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;
- II.** Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;
- III.** Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:
 - a)** La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y
 - b)** Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- IV.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.
Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.
En los procedimientos de remate la última resolución es aquélla que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;
- V.** Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- VI.** Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;
- VII.** Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; y
- VIII.** Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.

De lo expresado con anterioridad, se deduce que el amparo indirecto que se promueve en contra de actos de autoridades administrativas contempla dos hipótesis, que a saber son:

- a) El amparo contra actos de autoridad administrativa actuando como tal; y
- b) El juicio de amparo contra los actos de autoridad administrativa, cuando los mismos sean de índole jurisdiccional.

En el primer supuesto, la procedencia del amparo es amplísima, comprendiéndose en ella todos aquellos actos de autoridad administrativa (formal y materialmente hablando) así por ejemplo, en este caso se encuentra la procedencia del amparo contra los actos del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (todo decreto que emita, la resolución por medio de la cual se expulsa a un extranjero del territorio nacional, en términos del artículo 33 constitucional) de un Secretario de Estado (negativa a otorgar una concesión para la explotación del espacio aéreo) del gobernador de una entidad federativa (un decreto expropiatorio) de un agente de tránsito (la imposición de una multa por infracción al Reglamento de Tránsito) de las autoridades fiscales (el cobro de un crédito fiscal), etcétera.

En ese mismo orden de ideas, dicho artículo también hace una mención a una situación sui generis, la procedencia del juicio de amparo contra todo aquél acto, omisión o resolución, **provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, que haya causado agravio al quejoso**, discriminándose la procedencia del amparo directo. En el amparo indirecto se harán valer todos los conceptos de violación contra los vicios in procedendo e indicando que se hayan cometido en ese procedimiento o recurso administrativo seguido en forma de juicio.

Al respecto, si bien no existe un criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por este tipo de procedimiento, es posible establecer de conformidad con el desarrollo jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que este tipo de procedimientos suponen una

diferencia entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa, es decir se caracteriza por “*la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación*”.

Siguiendo ese contexto, cabe destacar que como quedo previamente establecido en el capítulo tercero de este trabajo de investigación, el INAI con motivo de resolver los recursos y formular resoluciones conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ejerce funciones materialmente jurisdiccionales, pues los recursos de revisión de los que conoce son procedimientos sustanciados en forma de juicio.

Lo anterior con base en el criterio sustentado por la Segunda Sala en la tesis 2a. XCIX/99⁴⁷ cuyo rubro y contenido establece:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. *No existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Ahora bien, para los efectos de la procedencia del juicio de amparo en los supuestos previstos por el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta la circunstancia de que en determinados procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de que el particular afectado con el acto administrativo sea oído en su defensa, pues ello no autoriza a concluir que se está en presencia de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dado que este último se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, en aplicación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de*

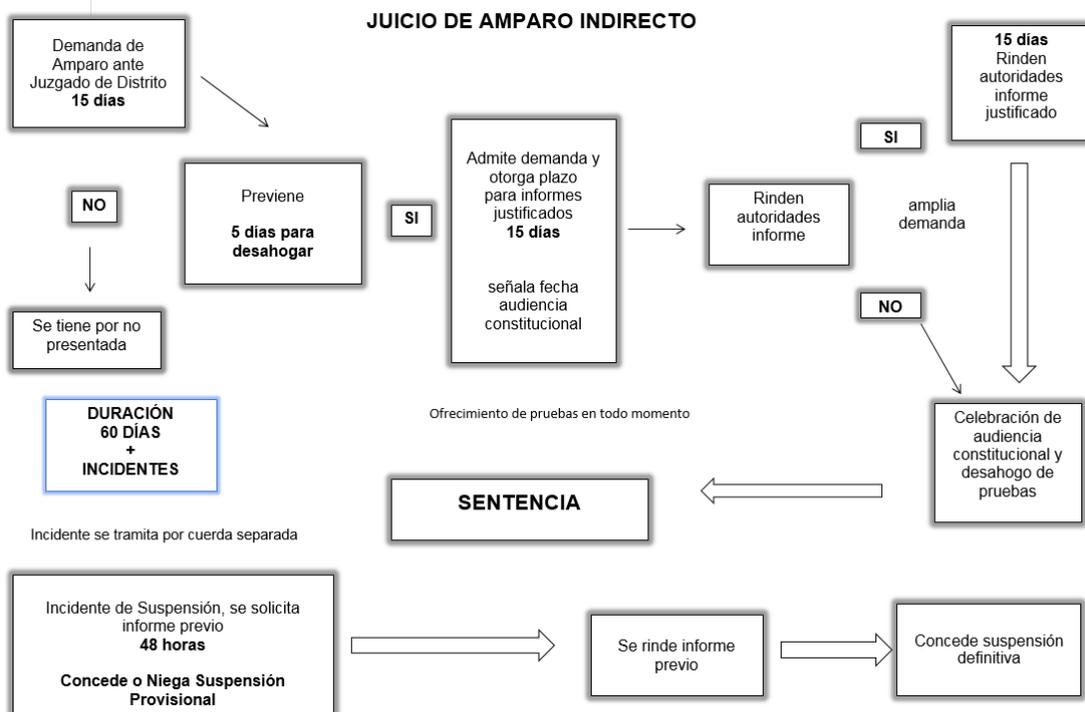
⁴⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo X, Julio de 1999, tesis 2a. XCIX/99, página 367, registro 193613

comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público en satisfacción del interés social.

Es por ello, que resulta viable que las resoluciones que emita el INAI, en los recursos de revisión en materia de acceso a la información sean susceptibles de impugnación a través del amparo indirecto, pues al ser emitidos en su carácter de órgano constitucional autónomo, son actos formalmente administrativos, -aun cuando no se trata de una dependencia del Ejecutivo Federal-, y materialmente jurisdiccionales.

4.4.4 ETAPAS Y TIEMPOS DE DESAHOGO DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

En ese sentido, el Título II, Capítulo Primero de la Ley de la Ley de Amparo, regula la Substanciación del Juicio de amparo indirecto, etapas que se presentan de manera gráfica a través del siguiente cuadro:



4.3 RECURSO JUDICIAL EFECTIVO.

El estado tiene como obligación crear recursos judiciales idóneos en los que ejerza jurisdicción y los sujetos involucrados tengan acceso racional y justo a la solución de sus conflictos.

Al respecto el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos incorpora el principio, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, de la efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos y que de acuerdo con este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos agrega que para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla, pues no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten *ilusorios*.⁴⁸

Para mayor referencia se transcribe el contenido del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

"Artículo 25. Protección Judicial. 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

⁴⁸ Determinación de la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-9/87, "Garantías judiciales en estados de emergencia", 23.

violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Así, de conformidad con el citado numeral, el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz a efecto de que los individuos puedan proteger sus derechos fundamentales y asegurar su debida aplicación por parte de todas las autoridades del propio Estado. En términos amplios, el Estado tiene la obligación de ofrecer un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos de sus ciudadanos.

Cabe destacar que, en el caso concreto, tratándose del derecho a la información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile en la sentencia de 19 de septiembre de 2006 expresó:

*“b) el Estado tiene la obligación de brindar un recurso judicial efectivo ante las presuntas violaciones al derecho de acceso a la información. Chile no otorgó ese recurso a las presuntas víctimas de este caso, toda vez que “la justicia chilena nunca intentó siquiera superficialmente determinar los derechos de las víctimas”, “ni ha asegurado un mecanismo o un procedimiento adecuado para que una persona pueda acceder a una instancia judicial reguladora independiente y eficaz para garantizar el derecho del acceso a la información de los requirentes”.*⁴⁹

Así las cosas, ante la denegación de acceso a la información, el Estado debe garantizar que exista un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo que permita determinar si se produjo una vulneración al derecho de referencia, y en su caso ordenar al órgano correspondiente la entrega de ésta.

Bajo los parámetros descritos, es posible inferir que el derecho fundamental de que se trata es respetado por el creador de la norma, cuando

⁴⁹ Véase pagina 50 de la resolución 19 de septiembre de 2006, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile.

los actos legislativos tienen como objeto establecer medios de defensa ordinarios en favor de los particulares, y los lineamientos indispensables para su acceso y de esa manera, se otorgue la posibilidad de ser escuchados a través de en defensa de sus intereses a través de reglas o formalidades procesales claras que establezcan la oportunidad del medio de impugnación de manera enunciativa, es decir, no limitativa.

Ahora bien, cabe destacar que el Estado Mexicano en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁰, prevé el acceso a la jurisdicción, señalando en su parte conducente lo siguiente:

“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.”

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

(...)”

En efecto dicho precepto constitucional garantiza el acceso a la justicia de los individuos tutelados por nuestra Carta Magna, a través del procedimiento o juicio que deseen ante el tribunal o autoridad que elijan y cuantas veces lo estimen pertinente independientemente de la materia o caso específico.

Desde hace mucho tiempo, se ha escrito sobre el acceso a la justicia, el Maestro Rubén Minutti Zanatta⁵¹ en su obra “Acceso a la Información

⁵⁰ Véase Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵¹ Minutti Zanatta, Rubén, “Acceso a la Información Pública y a la Justicia Administrativa en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, México, 2011, p. 67.

Pública y a la Justicia Administrativa en México” define a esta expresión como el contacto real del gobernado-o la viabilidad de tenerlo- con la autoridad y las funciones jurisdiccionales que ejerce.

Así las cosas, el autor considera que el acceso efectivo a la justicia se logra una vez que el actor con conocimiento de causa activa la función jurisdiccional del órgano competente y obtiene una respuesta de este, por lo que aduce que el artículo 17 constitucional, no puede interpretarse meramente como un derecho individual si no que involucra un contenido social y se traduce en la obligación de la autoridad de administrar justicia.

El acceso a la justicia se logra admitiendo los medios de impugnación la formulación de denuncias o querellas y todos aquellos actos que pongan en marcha el desarrollo de un proceso jurisdiccional o procedimiento seguido en forma de juicio mientras que el derecho a la defensa se logra cuando los órganos que dirigen los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio permiten que la contraparte pueda exponer las razones o motivos que se alegan para contradecir o desvirtuar la pretensión del accionante.

En seguimiento a lo anterior, cabe destacar que el derecho fundamental de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo son derechos públicos subjetivos que tienen los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también ante el órgano legislativo, es decir, en relación con la expedición de leyes secundarias, como puede ser tratándose de normas que establezcan medios de defensa ordinarios en contra de los actos de autoridades.

No sobra decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la tesis 2012606 publicada el 23 de septiembre de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación, destacó que los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo respetan ese derecho.

Sobre el particular, se transcribe la tesis en cuestión cuyo rubro y contenido establecen lo siguiente:

“RECURSO JUDICIAL EFECTIVO Y ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ARTÍCULOS [76 Y 78 DE LA LEY DE AMPARO RESPETAN AQUELLOS DERECHOS](#). Los citados preceptos legales son acordes al texto constitucional y al artículo [25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), por lo que respetan los derechos de acceso a la justicia y al recurso judicial efectivo, pues se refieren al análisis de fondo conjunto y congruente, una vez superados los requisitos que condicionan la procedencia, ya sea de la acción de amparo intentada o la de los recursos respectivos, de los razonamientos efectivamente planteados por las partes, en los que además se deberán corregir los errores en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estiman vulnerados; hecho lo cual, si se trata de una disposición de observancia general, se declarará su inconstitucionalidad, cuyos efectos podrán extenderse a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada, los cuales, además, únicamente beneficiarán al quejoso que promovió la acción de amparo; es decir, dichos preceptos únicamente refieren previsiones que deberá tomar el juzgador constitucional al analizar el fondo de la cuestión efectivamente planteada, una vez superados los presupuestos formales o los requisitos que condicionan la procedencia de la acción de amparo o del recurso intentado”.

A raíz de esto se entiende que el derecho de acceso a la información supone contar con un medio extraordinario de impugnación que permita su plena satisfacción, uno efectivo e **idóneo** que puedan utilizar todas las personas frente a cualquier violación de ese derecho fundamental.

En consecuencia, de lo anterior, trasladado al caso concreto de nuestro trabajo de tesis, analizaremos porque el Juicio de amparo, es el medio de impugnación efectivo a través de la cual los justiciables pueden hacer valer sus desacuerdos respecto de las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en materia de acceso a la información.

4.6 ANALISIS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PARA COMBATIR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INAI EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

Una vez que se analizó de manera general la procedencia del juicio de amparo como del juicio contencioso administrativo conforme a lo establecido por las leyes especiales. Procederemos a enfatizar porque el juicio de amparo es el medio de impugnación idóneo para controvertir las resoluciones dictadas en los recursos de revisión en materia de acceso a la información, por lo que dicho análisis se realizará partiendo de las siguientes premisas:

1. La improcedencia del juicio contencioso administrativo por disposición expresa de las leyes aplicables.
2. La improcedencia del juicio contencioso administrativo atendiendo a la naturaleza del Instituto.
3. La procedencia del juicio de amparo indirecto por mandato expreso de La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

4.6.1 LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR DISPOSICIÓN EXPRESA DE LAS LEYES APLICABLES.

Ahora bien, toda actuación de los órganos del Estado debe estar sometida a medios de control de legalidad y de constitucionalidad, razón por la cual, cuando la actuación de dichos órganos rebase, viole, o incumpla con el orden jurídico mexicano, estos deben ser revisados a través de los diversos medios de impugnación instituidos para tales efectos, a fin de que se restablezca el orden jurídico violentado.

Se advierte que para determinar sobre la procedencia específica respecto de una materia como lo es el acceso a la información no basta lo que refieren

los ordenamientos que lo regulan en el caso concreto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino también atiende a los supuestos que establecen las leyes especiales que regulan la sustanciación de esos juicios.

Así, del análisis que se realizó a los artículos 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es evidente que dicho Tribunal no tiene competencia para conocer de la impugnación de la resolución del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en tanto que los supuestos que rigen esos numerales el primero de los citados numerales únicamente alude a los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que sean dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En ese tenor, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contiene facultades expresamente para dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares, por ende no resultaría fáctico pensar que las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información pudiesen impugnarse a través del juicio contencioso administrativo, en tanto que por disposición no está prevista ese supuesto.

En tales consideraciones, aun cuando las resoluciones que emite el INAI, en los recursos de revisión en materia de acceso a la información, devienen de un medio de defensa cuya naturaleza es administrativa, lo cierto es que tal y como se consideró en el Capítulo Tercero del presente trabajo de investigación, el Recurso de Revisión contemplado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,

constituye un medio de defensa distinto al previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4.6.2 LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL INSTITUTO.

El carácter liberal entre los sistemas constitucionales modernos realiza la clásica distinción entre derecho privado y derecho público: el primero queda constituido como el derecho que regula las relaciones *inter privatos*, mientras que el segundo regularía las relaciones entre los ciudadanos y el poder público, o entre los órganos del poder público entre sí.

En ese sentido, las relaciones que se presentan entre el gobernado y la autoridad son de tres clases, a saber: las primeras, identificadas como relaciones de coordinación, las segundas relaciones de supraordinación, las terceras y últimas, conocidas como relaciones de supra a subordinación.

Las relaciones de coordinación, son aquellas que se entablan entre sujetos que en el momento de establecerlas mediante actos o hechos jurídicos de diversa naturaleza, no operan como entidades de imperio y por tanto, tales relaciones, reguladas generalmente por el derecho privado y el social, pueden existir entre dos o más personas físicas, entre éstas y las personas morales de derecho privado; entre unas y otras y las personas morales de derecho social; entre todas ellas entre sí y las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados e inclusive, entre las personas morales oficiales o de derecho público.

Las relaciones de supraordinación implican vínculos que se forman entre dos o más sujetos colocados en la misma situación de imperio o soberanía, en otras palabras las relaciones de supraordinación, son las

relaciones entre dos o más autoridades del Estado y a propósito del ejercicio de sus respectivas funciones imperativas.

Las relaciones de supra a subordinación, son las que se entablan entre los órganos del Estado. Por una parte, en el ejercicio del poder público, se traducen en diversos actos de autoridad y por la otra, en los sujetos en cuya esfera jurídica operan tales actos, los cuales tienen como atributos distintivos la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad; de tal suerte que el sujeto dentro de cuya esfera va a operar el acto de autoridad emanado de un órgano del Estado, asume, por esta sola circunstancia, el carácter de “gobernado” y, por consiguiente, las relaciones de supra a subordinación son las que existen o se crean entre los órganos Estatales por un lado, como depositarios o depositantes del poder de imperio y por el otro, los sujetos frente a los cuales este poder se desempeña a través de variados actos de autoridad de diversa índole. ***En suma, las relaciones de supra a subordinación, son las relaciones entre gobernantes y gobernados.***

Respecto a las relaciones de supra a subordinación, es preciso destacar que conforme a lo dispuesto por la fracción XXIX-H del citado artículo 73 constitucional, instituye el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Únicamente los particulares gobernados y en todo caso, las dependencias gubernamentales que por disposición expresa de la Ley, deben entablar estas relaciones, y estarían en aptitud de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a deducir sus derechos.

Ahora bien, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un organismo constitucional autónomo que, por tanto, no forma parte del Poder Ejecutivo ni está subordinado a éste, lo que impide considerar que forme parte integrante de la Administración Pública Federal.

Como consecuencia, el referido Instituto no puede ser parte demandada en un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuando se reclame una resolución emitida por ese en materia de acceso a la información dado que la competencia constitucional de este último está limitado a las controversias entre los particulares con la Administración Pública Federal.

A lo anterior, tal y como se precisó en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación la naturaleza constitucional del INAI -órgano constitucional autónomo- impide considerar que pueda sujetarse a la jurisdicción de un Tribunal Contencioso Administrativo que forma parte de la Administración Pública Federal o Poder Ejecutivo, en virtud de que ello implicaría que sus resoluciones estarían subordinadas a la decisión de un órgano del Poder Ejecutivo, lo que es incompatible con el modelo de autonomía que le otorga expresamente el texto constitucional.

Al respecto, cabe destacar que sobre la improcedencia antes mencionada el Poder Judicial de la Federación ya emitió un pronunciamiento, en específico el Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver la Revisión Fiscal identificada con el índice R.F. 131/2016⁵².

⁵² Tal circunstancia se puede corroborar de la versión pública de la resolución que se consulte al portal electrónico del SISE -seguimiento integral de seguimiento de expedientes-.

4.6.3 LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR MANDATO EXPRESO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

El Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad en general, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la información, con ello se trata de propiciar una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales y particulares.

Ahora bien, para robustecer lo narrado con antelación, primeramente, se establece que por mandato constitucional (artículo 6, fracción IV), el procedimiento de acceso a la información se debe sustanciar, de modo particularmente expedito y sencillo.

Asimismo conviene señalar que la Real Academia Española, define a los vocablos sencillo y expedito, de la siguiente forma: "SENCILLO. (Del lat. singulus) adj. Que no tiene artificio ni composición [...] Que no ofrece dificultad..."; "EXPEDITO. (del lat. expeditus). Adj. Desembarazado, libre de todo estorbo. Pronto de obrar."⁵³

Por su parte, tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 2 fracción III y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su numeral 2 fracción I, prevén entre otros objetivos del ordenamiento, que los solicitantes puedan tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.

⁵³Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, ed. 22ª, Editorial Espasa Calpe. España, 2001.

De esta suerte, la Constitución Federal y los ordenamientos en materia de transparencia y acceso a la información ordenan sustanciar los procedimientos de acceso a la información y en su oportunidad el recurso de revisión de manera sencilla y expedita, por lo que se debe garantizar que los procedimientos de revisión de su competencia se desarrollen bajo esas características.

Al respecto, es preciso resaltar que desde la propia exposición de motivos de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de 1º de diciembre del 2001, se distingue la procedencia del juicio de amparo, al establecer en su parte conducente:

“En cuanto al procedimiento de acceso aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éste busca lograr la simplicidad y eficiencia. Es un procedimiento que se sustancia en dos instancias. La primera ante la dependencia o entidad que tiene la información. La segunda, en revisión, ante la Comisión de Garantías de Información.

El particular tendrá siempre el derecho de recurrir vía de amparo las decisiones de la Comisión de Garantías de la Información. En cambio, para las autoridades las decisiones de la Comisión serán definitivas. Este modelo de control judicial en última instancia asegura por un lado mayores garantías para los particulares y, por otro, respeta el diseño constitucional que otorga al Poder Judicial de la Federación la última palabra respecto de la interpretación de las leyes de la Nación.”

Máxime a lo anterior, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el artículo 165 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala con meridiana claridad que los particulares podrán impugnar las resoluciones del recurso de revisión de acceso a la información ante el Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, recogiendo lo establecido por el citado numeral, resultaría improcedente que las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información pudieran ser impugnadas ante un tribunal de naturaleza administrativa, como en la especie lo constituye el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En tal virtud, el juicio de amparo representa el medio de impugnación más eficaz e idóneo para controvertir las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en los recursos de revisión en materia de acceso a la información, en tanto que los términos para su sustanciación son menos gravosos que los contemplados por otras vías como en su caso lo es el juicio contencioso administrativo.

En tales circunstancias, considerar la procedencia del juicio contencioso administrativo pugnaría contra uno de los principios rectores del acceso a la información (mecanismo expedito) previsto para que todo ciudadano que así lo requiera, pueda recibir en forma fácil, rápida, veraz y oportuna la información que solicitó a un sujeto obligado en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

De esa forma, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no deberá admitir a trámite cualquier juicio que tenga como base de la acción, una resolución emitida por el Pleno del INAI, en los recursos de acceso a la información.

Finalmente, a fin de comprobar lo anterior se realizaron dos ejercicios de acceso a la información ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mismas que fueron ingresadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, y que se describen a continuación:

1a solicitud de acceso a la información:

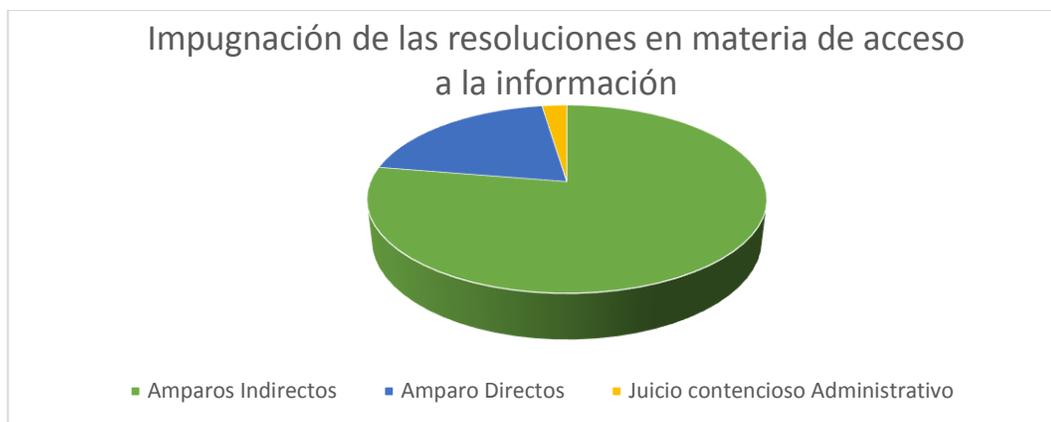
Datos de la solicitud de acceso	Descripción de la solicitud
Número de solicitud: 0673800087419	1.-Cuantos juicios de amparo, han ingresado del 9 de mayo de 2016 a la fecha; 2.-De dicha cantidad, cuantos han sido amparos directos y cuantos han sido amparos indirectos; 3.-De los amparos Directos, cuantos han sido procedentes por dicha vía.

2a solicitud de acceso a la información:

Datos de la solicitud de acceso	Descripción de la solicitud
Número de solicitud: 0673800088019	1. Desde la Creación del Instituto, cuantos Juicios de Nulidad han sido promovidos teniendo como base de la acción un recurso de revisión en materia de acceso a la información; 2.-De los que resultaron procedentes, cuanto ha sido el tiempo que duraron desde la admisión hasta la emisión de la sentencia definitiva.

Para mayor comprensión se agregan como anexos las respuestas que proporcionó dicho órgano garante.

En ese sentido, con la información proporcionada, se presenta la siguiente gráfica:



Así las cosas, con los ejercicios de acceso a la información realizados, podemos concluir:

1. Que es mayor el porcentaje de los juicios de amparo que ha recibido el INAI teniendo como base de la acción una resolución en materia de acceso a la información.

En ese sentido, los ciudadanos tienen mejor conocimiento de la vía idónea para combatir dichas resoluciones, lo que permite crear una convicción de la efectividad del derecho de acceso que ejercieron.

2. Que una de principales consecuencias que devienen cuando el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conoce de los juicios de nulidad que tenga como base de la acción una resolución en materia de acceso a la información emitida por el Pleno del INAI, es hacer nugatorio el derecho de acceso a la información.

Lo anterior, porque la duración de un juicio de nulidad es notablemente superior al del juicio de amparo.

CONCLUSIONES

1. La referencia normativa del derecho de acceso a la información, en el artículo 6 Constitucional, es una prerrogativa para que los ciudadanos tengan acceso garantizado a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.
2. Que a partir de la reglamentación del derecho de acceso a la información, la evolución de ese derecho ha sido vertiginosa, en tanto que la expansión del México democrático y la permeabilidad en todos los niveles de gobierno, generó una nueva generación de la cultura de la transparencia consolidando con ello la transformación del orden jurídico mexicano.
3. Que por mandato constitucional, el derecho de acceso a la información tiene por finalidad que cualquier persona acceda a la información que es de su interés conforme a los principios y bases establecidos en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Que uno de los mecanismos más destacados que prevé la Constitución Federal es el establecimiento de un órgano nacional que se constituye como responsable de garantizar el pleno respeto al derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales.
5. Que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de Datos Personales, se erigió como un organismo constitucional autónomo garante de los derechos de acceso a la información **y protección de datos personales**, al amparo de los artículos 6° y 16, párrafo segundo, constitucionales.
6. Que con motivo de la reforma del 6 de febrero de 2014, lo que se buscó fue la extensión de facultades del INAI para lograr un mejor fortalecimiento

al libre acceso a la información plural y oportuna, así como la homologación de este derecho a nivel nacional.

7. Que los procesos internos de este Instituto, como órgano especializado en la materia, toma sus decisiones bajo el principio de una regulación pertinente e integral en materia de transparencia y acceso a la información, a fin de evitar arbitrariedades de los sujetos responsables y consolidar el ejercicio de este derecho fundamental,
8. En ese sentido los ordenamientos reglamentarios del artículo 6 Constitucional, en materia de Transparencia y Acceso a la Información, son: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
9. Que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevé una serie de principios que tiene que ser respetados tanto por este Instituto, como por todos los organismos garantes, citando como uno de los principales la celeridad de los procedimientos de acceso.
10. En el caso del procedimiento administrativo de acceso a la información la finalidad es principalmente otorgar la información pública que soliciten los particulares a través de las solicitudes de acceso que presenten a los sujetos obligados.
11. Que los medios de impugnación previstos por los ordenamientos en materia de transparencia le otorga a los particulares que intervinieron el procedimiento de acceso a la información los medios necesarios para combatir las respuestas de los sujetos obligados, si consideran que son incorrectas, ilegales o pronunciadas sin apego a derecho.
12. En el ámbito de aplicación federal, los particulares inconformes con la respuesta que los sujetos obligados dan a las solicitudes de acceso que les son formuladas, tienen la prerrogativa de interponer recurso de revisión que se substanciará ante el INAI, en el término de quince días hábiles.
13. Que el Instituto para sustanciar los recursos de revisión que ante éste se lleven, deben regirse a lo dispuesto por la Ley de la materia, es decir que, existe una reserva de ley en la materia que implica que las cuestiones dispuestas por la Constitución deberán ser desarrollados únicamente en

- instrumentos de rango legislativo, en los que se especifiquen las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de los derechos de acceso a la información.
14. Que a efecto de dar solución pronta y satisfactoria a las pretensiones de los solicitantes de la información en la sede propia de la autoridad, el INAI, substancia un procedimiento seguido en forma de juicio; en ese sentido, dicho procedimiento concluye con la emisión de un acto administrativo que emite el Organismo Garante, al que se le denomina Resolución.
 15. Que cada acto administrativo, emitido por el INAI en los recursos de revisión en materia de acceso a la información genera en el órgano garante una responsabilidad directa de solución de la conflictiva, buscando el equilibrio entre el poder estatal y la protección del derecho fundamental de los particulares.
 16. Que la existencia de un recurso de impugnación en contra del acto administrativo emitido por el INAI con motivo de la sustanciación del recurso de revisión en materia de acceso a la información radica principalmente en que la manifestación de inconformidad del particular en contra de dicho acto, provoque su revisión y en consecuencia de ser necesario, su modificación o anulación correspondiente.
 17. Que las resoluciones que emite el INAI, en los recursos de revisión en materia de acceso a la información, devienen de un medio de defensa cuya naturaleza es administrativa, sin embargo el mismo debe ser distinguido del previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 18. Que la naturaleza constitucional del INAI -órgano constitucional autónomo- impide considerar que pueda sujetarse a la jurisdicción de un Tribunal Contencioso Administrativo que forma parte de la Administración Pública Federal o Poder Ejecutivo, pues implicaría que sus resoluciones estuvieran subordinadas a la decisión de un órgano del Poder Ejecutivo, lo que es incompatible con el modelo de autonomía otorgado.
 19. Que el juicio de amparo representa el medio de impugnación más eficaz e idóneo para controvertir las resoluciones emitidas por el INAI, en los recursos de revisión en materia de acceso a la información, en tanto que los

términos para su sustanciación son menos gravosos que los contemplados por el juicio contencioso administrativo.

20. Que el mandato constitucional ha buscado que los procedimientos de acceso a la información sean los más expeditos posibles.
21. Que la utilidad social de la información se relaciona en directo con la posibilidad de que esta pueda ser conocida en forma oportuna.
22. Que la procedencia del juicio contencioso administrativo pugnaría contra uno de los principios rectores del acceso a la información (mecanismo expedito) para que todo ciudadano que así lo requiera, pueda recibir en forma fácil, rápida, veraz y oportuna la información que solicitó a un sujeto obligado en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
23. Que una de principales consecuencias que devienen cuando el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, conoce de los juicios de nulidad que tenga como base de la acción una resolución en materia de acceso a la información emitida por el Pleno del INAI, es hacer nugatorio el derecho de acceso a la información.

REFERENCIAS

Bibliografía

Araujo Carranza, Ernesto, *El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*, México, Porrúa, 2009.

Ayllón-Lopez, Sergio “*La creación de la Ley de Acceso a la Información en México, una perspectiva desde el ejecutivo Federal*”, capítulo que integra el libro: El derecho a la información, México, Porrúa, 1984.

Ayllón-López, Sergio. “Estudio sobre la clasificación de información en materia de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos”, <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio43.pdf>, consultada el 10 de agosto de 2017.

Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 1ª ed., México, Porrúa, 2004.

Carpizo, Enrique, “*Derechos Fundamentales Interpretación Constitucional. La Corte y los Derechos*”, 1ª ed., México, Porrúa, 2011.

Carranco Zúñiga, Joel, *Juicio de Amparo -Procedencia y Sobreseimiento-*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2016

Cendejas Jáuregui, Mariana, publicación sobre El Derecho Comparado de la Información. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, publicación periódica No 15.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm>.

Ernesto Villanueva en la publicación periódica número 1 titulada “Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México” de la Biblioteca Jurídica Virtual, número 1, del Instituto de investigaciones

Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible para su consulta en la siguiente liga electrónica

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt6.html>

Hernández Pliego, Julio. “Los Recursos Ordinarios en el Proceso Penal”, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2004.

Margáin Manataou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, Editorial Porrúa, Décimo Cuarta Edición, México, 2009.

Margáin Manautou, Emilio, El recurso administrativo en México, Novena Edición, México, Porrúa, 2014.

Márquez Gómez, Daniel, “Los Procedimientos Administrativos Materialmente Jurisdiccionales como Medios de Control en la Administración Pública”, Primera Edición, México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos número 28.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo 1er Curso, Sexta Edición, México, Colección Textos Jurídicos Universitarios Oxford, 2000.

Martínez Becerril, Rigoberto, El Derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medio de impugnación. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, México, 2009.

Minutti Zanatta, Rubén, “Acceso a la Información Pública y a la Justicia Administrativa en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, México, 2011.

Pérez Dayan, Alberto, Teoría General del Acto Administrativo, Cuarta Edición, México, Porrúa, 2014.

Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, ed. 22^a, Editorial Espasa Calpe. España, 2001.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Estudio Especial sobre el derecho de acceso a la información”. Comisión Interamericana de Derechos

Humanos. Celebrado en Washington-DC. 2007, Capítulo C. Régimen de Acceso a la Información.

Legislación

ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, documento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2015

Declaración Universal de los Derechos Humanos, documentos declarativo adoptado por la Asamblea Nacional de las Naciones Unidas en su resolución 217 A III el 10 de diciembre de 1948, en París, Francia.

Determinación de la Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-9/87, “Garantías judiciales en estados de emergencia”

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2017.

Jurisprudencia Constitucional; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Agosto de 2010; Pág. 463

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2012.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo X, Julio de 1999, tesis 2a. XCIX/99, página 367, registro 193613

Tesis: I.4o.A.790 A; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tribunales Colegiados de Circuito; Tomo XXXIV, septiembre de 2011; Pag. 2244; Tesis Aislada (Constitucional)

Tesis: P. XLV/2000; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; 191981; Pleno; Tomo XI, Abril de 2000; Pag. 72; Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: P./J. 47/2015 (10a.); Pleno; Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 26, Enero de 2016, Tomo I; Página: 444

Tesis: P./J. 47/95; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; 200234 ; Pleno; Tomo II, Diciembre de 1995; Jurisprudencia(Constitucional, Común)