



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

LA AUSENCIA DE DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE SEÑALEN UN  
PROCEDIMIENTO PARA DESCLASIFICAR LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN  
DE LOS SUJETOS OBLIGADOS. SUS IMPLICACIONES EN EL BANCO DE  
MÉXICO

TRABAJO PROFESIONAL

Que para obtener el título de  
Licenciado en Derecho

Presenta:

**MIGUEL DORAS FUENTES**

Asesora: **LIC. IMELDA FERNÁNDEZ BUCIO**

México, Naucalpan de Juárez

Abril, 2021



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE

OBJETIVO.....	i
JUSTIFICACIÓN.....	ii
ABREVIATURAS.....	iii
INTRODUCCIÓN.....	iv

### CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA, SU INSTRUMENTACIÓN EN EL BANCO DE MÉXICO.....	1
1.1 El derecho de acceso a la información pública y sus elementos.....	1
1.1.1 Objeto del derecho de acceso a la información pública.....	2
1.1.2 Definición del derecho de acceso a la información pública y relación de éste con el derecho a la información.....	6
1.1.3 Naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública.....	10
1.1.3.1 Derecho de acceso a la información pública como derecho humano.....	16
1.1.3.2 Derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental ..	18
1.1.3.3 Derecho de acceso a la información pública como derecho político.....	20
1.1.4 Sujetos del derecho de acceso a la información pública.....	22
1.1.5 Principios rectores del derecho de acceso a la información pública.....	26
1.1.6 Relación del derecho de acceso a la información pública con otras prerrogativas.....	32
1.1.7 Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México.....	36
1.1.7.1 Procedimiento de acceso a la información pública.....	38
1.1.7.2 Obligaciones de transparencia.....	43
1.1.7.3 Unidad de Transparencia.....	47
1.1.7.4 Comité de Transparencia.....	48
1.1.8 Mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México.....	51
1.1.8.1 Recurso de revisión ante los organismos garantes.....	53
1.1.8.2 Segunda instancia del recurso de revisión ante el INAI.....	58
1.1.8.3 Denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.....	62
1.2 La transparencia y su finalidad.....	66

1.2.1 Relación y distinción de la transparencia respecto de otros conceptos similares .....	70
1.3 Instrumentación de las disposiciones en materia de acceso a la información pública y transparencia en el Banco de México .....	74
1.3.1 Acciones implementadas por el Banco de México en materia de transparencia .....	77
1.3.2 Estructura y atribuciones de la Unidad de Transparencia del Banco de México	81
1.3.3 Estructura y atribuciones del Comité de Transparencia del Banco de México..	85
1.3.4 Estructura y descripción de las actividades desempeñadas en el área de adscripción (Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia del Banco de México).....	87

## CAPÍTULO SEGUNDO

CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	90
2.1 Límites de los derechos fundamentales .....	90
2.2 Límites del derecho de acceso a la información pública (Clasificación de la información).....	91
2.2.1 Información reservada y sus causales.....	95
2.2.2 Información confidencial y sus causales .....	103
2.3 Versiones públicas .....	108
2.4 Desclasificación de la información y sus causales.....	111
2.4.1 Consecuencias de la omisión en la desclasificación de la información .....	114

## CAPÍTULO TERCERO

AUSENCIA DE DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE DETERMINEN DE MANERA EXPRESA UN PROCEDIMIENTO DE DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, CONTEXTO E IMPLICACIONES EN EL BANCO DE MÉXICO.....	119
3.1 Ausencia de disposiciones jurídicas determinen de manera expresa un procedimiento de desclasificación de la información.....	119
3.2 Análisis del volumen de la información clasificada en el Banco de México desde la entrada en vigor de la LGTAIP .....	122
3.3 Análisis del volumen de información que podría requerir desclasificarse dentro de los próximos 5 años .....	126

3.4 Implicaciones de la ausencia de disposiciones normativas que determinen un procedimiento para realizar la desclasificación de la información en la operatividad de la Unidad de Transparencia y del Comité de Transparencia del Banco de México. .... 129

#### CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE SOLUCIÓN PARA LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA. LINEAMIENTOS INTERNOS PARA LA DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL BANCO DE MÉXICO..... 133

4.1 Facultades del Comité de Transparencia del Banco de México para la emisión de procedimientos internos para instrumentar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia..... 133

4.2 Propuesta de lineamientos internos para la desclasificación de la información en el Banco de México ..... 133

CONCLUSIONES..... 146

BIBLIOGRAFÍA..... 151

## **OBJETIVO**

Analizar las disposiciones normativas que regulan, a la fecha, el objeto, alcance y formalidades de la clasificación y desclasificación de la información en posesión de los sujetos obligados, así como la finalidad y relevancia de dichos procesos para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia; las consecuencias legales y operativas que acarrea la omisión en la realización oportuna de la desclasificación; y las implicaciones de la ausencia de disposiciones legales que señalen un procedimiento homogéneo para la realización de la desclasificación de información en posesión de los sujetos obligados, a fin de determinar los formalidades necesarias para la realización del proceso señalado, proponiendo como solución la emisión de Lineamientos internos que señalen el procedimiento para desclasificar información en el Banco de México de manera eficiente y operativa.

## JUSTIFICACIÓN

Se justifica la realización del presente trabajo en virtud de que la desclasificación de la información de manera oportuna satisface el principio de máxima publicidad que debe conducir el quehacer de las instituciones públicas, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En consecuencia, y a fin de dar orden a un proceso de complejidad y magnitud considerables como lo es el de la desclasificación de la información, resulta necesario que el Banco de México, como un sujeto obligado al cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, desarrolle disposiciones internas que faciliten la organización y ejecución ágil del mismo, y que a la vez, se apeguen a las disposiciones y principios vigentes en la materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, evitando con ello vulnerar un derecho humano reconocido en la Carta Magna, como lo es el del acceso a la información pública, privilegiando la transparencia en su actuación y en el ejercicio de sus facultades y funciones, y también la actualización de incumplimientos que mermen la reputación del Banco Central y la confianza que la sociedad ha depositado en él para el óptimo cumplimiento de sus finalidades, así como la actualización de las causales de sanciones para los servidores públicos que intervienen en los procesos de clasificación y desclasificación de la información en posesión del Banco de México.

## ABREVIATURAS

- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales)
- IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos)
- LGTAIP (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)
- LFTAIP (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública)
- LFTAIPG (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental)
- LGPDPPDO (Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados)
- LTG (Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, modificados mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017)
- LTF (Lineamientos Técnicos Federales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Tercero, Capítulos I y II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en el ámbito federal en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia)
- LCDIVP (Lineamientos generales den materia de clasificación y desclasificación, así como para la elaboración de versiones públicas)
- LPIAS (Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública)
- PNT (Plataforma Nacional de Transparencia)
- RIBM (Reglamento Interior del Banco de México)

## INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información es una prerrogativa cuyo reconocimiento y ejercicio son de reciente aplicación en nuestro sistema jurídico. Siendo regulado de manera puntual a través de una Ley de nivel orgánica en el año 2002, la LFTAIPG, orientada principalmente a la consolidación de la transparencia y la apertura informativa de las instituciones pertenecientes a la administración pública federal, y de manera más laxa, señalando disposiciones dirigidas a las instituciones del poder legislativo, judicial, organismos autónomos, etc.

Dicha prerrogativa cobró fuerza luego de la reforma constitucional del artículo 6o. de la Carta Magna en el año 2015 y la entrada en vigor de la LGTAIP, en la que el ejercicio del derecho en comento experimentó un cambio de paradigma con la implementación de diversas modificaciones como: la ampliación del alcance de la norma respecto de las entidades e instituciones consideradas como sujetos obligados; el señalamiento con mayor precisión la lista de información pública que dichos sujetos deben divulgar de manera oficiosa, permanente y periódica; la modificación y robustecimiento de las disposiciones que regulan el procedimiento de acceso a la información pública y los medios de impugnación para la garantía del derecho referido; la delimitación de principios y bases suficientes para la consolidación de una cultura de la transparencia y la apertura en todos los ámbitos de la sociedad; el privilegio a la publicidad sobre la discrecionalidad en la secrecía de la información en poder del Estado y sus instituciones, etc. Con motivo de lo anterior, las instituciones públicas y los servidores públicos tuvieron que realizar una ardua tarea de adaptación y armonización de sus disposiciones normativas, sus procedimientos internos, sus estructuras orgánicas, e inclusive de sus instalaciones e infraestructura, para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En lo particular, el Banco de México, como un órgano autónomo constitucional, no estaba directamente obligado al cumplimiento de las disposiciones previstas en la LFTAIPG para dar atención a las solicitudes de acceso a la información pública que le formularan las personas, para realizar la publicación oficiosa de la

información contemplada en las obligaciones de transparencia, o para realizar la clasificación y desclasificación de la información correspondiente. Por lo anterior, en apego a las disposiciones normativas que marcaban el inicio de un nuevo régimen de apertura gubernamental y máxima publicidad, dio inicio a una ardua y extensa serie de acciones para la implementación de los mecanismos que la LGTAIP exigían, modificando sus disposiciones reglamentarias y procedimientos internos, creando una Unidad de Transparencia enfocada en dar cabal cumplimiento de las disposiciones normativas en la materia y en brindar un servicio accesible, humano y profesional a la sociedad; integrando un Comité de Transparencia, e implementando políticas internas orientadas a la constante mejora y capacitación de todo el personal de la institución para la consolidación de la cultura de la transparencia que dé lugar al efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública generada, transformada, obtenida o en posesión del Banco Central, y la mejora de los mecanismos existentes para la protección de la información clasificada que el Banco tenga en su posesión, garantizando con ello la protección del interés público y el bien común.

En el caso concreto, quien realiza el presente trabajo ocupa el cargo de Analista de información en la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia, adscrita a la Unidad de Transparencia del Banco de México. Las actividades realizadas en el desempeño de las funciones relativas al puesto correspondiente (que sin perjuicio de las enumeradas aquí, se señalan a detalle en el acápite en donde se describen las actividades desempeñadas por esa unidad administrativa), consisten en:

1. El análisis con enfoque jurídico de diversos actos que el Banco de México debe ejecutar para dar cumplimiento a las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como la elaboración de proyectos orientados a dar cumplimiento de las mismas y a los requerimientos que las autoridades competentes en la materia hacen al Banco de México;
2. La atención de las personas que desean ejercer su derecho de acceso a la información pública o de protección de datos personales, dando asesoría en

materia de acceso a la información pública que se encuentra a disposición del Banco de México, o para que puedan realizar las solicitudes correspondientes a través de los sistemas previstos para dichos efectos;

3. El análisis y revisión de los proyectos de respuestas emitidas por el Banco de México para la atención de las solicitudes formuladas por la sociedad, proponiendo los fundamentos legales y la motivación que deben contener para asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas y el efectivo ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales;
4. La participación en la planeación, organización o ejecución de programas, actividades o políticas internas orientadas a la promoción de la cultura de la transparencia y la apertura de la información gubernamental al interior del Banco;
5. La atención de dudas o consultas formuladas por las unidades administrativas del Banco en materia de transparencia y acceso a la información pública, relativas al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la atención de solicitudes de acceso a la información pública o a la implementación o modificación de acciones o procedimientos al interior de la institución que maximicen la eficiencia del ejercicio de acceso a la información pública o la protección de la información clasificada en posesión de las unidades administrativas que conforman al Banco;
6. La elaboración y revisión de proyectos relacionados con el trámite y atención los medios de impugnación interpuestos en contra de las determinaciones del Banco en materia de transparencia y acceso a la información pública; La elaboración de estudios o proyectos relativos a procedimientos o políticas internas encaminadas a la implementación de costos de reproducción, atención de solicitudes de acceso a la información, clasificación de información en posesión del Banco y protección de ésta; y
7. Brindar soporte y apoyo a quienes ejercen las actividades del Secretariado del Comité de Transparencia, elaborando y revisando los proyectos de

documentación necesaria para el desahogo de las sesiones de ese órgano colegiado.

De manera particular, con motivo de la organización y distribución de las cargas de trabajo en la Oficina a la que se encuentra adscrito el que presenta este trabajo, y sin perjuicio de que participa en la realización de todas las actividades referidas previamente, se ha enfocado más a la realización de las actividades relacionadas con el quehacer del Comité de Transparencia del Banco de México, es decir, con el análisis, revisión y elaboración de los proyectos de documentación mediante la que ese órgano colegiado ejerce sus facultades, destacando entre ellas las relativa a la confirmación, modificación o revocación de determinaciones de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de información, así como declaraciones de incompetencia no notoria e inexistencia de la información que realizan las unidades administrativas del Banco central en el contexto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública (identificada en el listado precedente con el numeral 7); y en consecuencia, a las actividades orientadas a la asesoría de las unidades administrativas del Banco de México respecto de las dudas o proyectos que versan sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, o la implementación de medidas o procesos internos que pudieran aplicarse en la institución con el fin de incrementar la eficiencia en el ejercicio de ese derecho y el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables.

En relación con lo anterior, y derivado de la aplicación de los conocimientos cultivados durante el estudio de la licenciatura en Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán en el desarrollo de las actividades desempeñadas en el servicio profesional, el que presenta este trabajo advirtió que en relación con la desclasificación de la información, hasta el momento, el Sistema Nacional de Transparencia, como autoridad facultada para emitir lineamientos o instrumentos encaminados al cumplimiento de las disposiciones señaladas en la LGTAIP, únicamente ha emitido disposiciones que señalan de manera ambigua las causales que dan origen a la misma.

No obstante que la LGTAIP, la LFTAIP y las disposiciones específicas en materia de clasificación y desclasificación son de reciente entrada en vigor, del

análisis de los Informes de labores que presenta el INAI al H. Congreso de la Unión cada año, se advierte que los sujetos obligados (sólo los del orden federal) han clasificado ya una cantidad considerable de información como confidencial y como reservada por periodos de tiempo variados, sea para atender solicitudes de acceso a la información o para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en el Título Quinto de la LGTAIP. En virtud de lo anterior, y toda vez que el plazo máximo por el que la información puede permanecer clasificada como reservada es de 10 años (considerando los 5 que pueden determinar las unidades administrativas la primera vez que se clasifica la información y los cinco años adicionales que puede autorizar el Comité de Transparencia al vencimiento del primer periodo), resulta evidente que en la mayoría de los casos siguen sin materializarse las condiciones para que una cantidad voluminosa de información requiera ser desclasificada, muchas veces de manera masiva.

En ese sentido, la carga de trabajo y la dificultad operativa para dar seguimiento al plazo en que cada expediente, documento o la información que se ha clasificado permanecerá con ese estatus, así como de la actualización de alguno de los supuestos de desclasificación relacionados con la subsistencia de las causas que dieron origen a la clasificación de la información, no fueron factores previstos por las autoridades correspondientes cuando determinaron las causales que dan origen al proceso de desclasificación, sin haber establecido de manera precisa un procedimiento para hacerlo. Lo anterior, cobra relevancia en virtud de que la omisión respecto de la desclasificación de la información puede dar origen a la imposición de sanciones previstas en la propia LGTAIP, o bien, puede derivar incluso en la comisión de delitos o de faltas administrativas por parte de los servidores públicos.

Asimismo, dichos procesos se ven rodeados de variables que suman complejidad al cómputo y control de los plazos a considerar. Por ejemplo, la ampliación del plazo de reserva que se realiza a nivel interno ante el Comité de Transparencia; el proceso de ampliación del periodo de reserva realizado ante el INAI para la información clasificada con motivo de la actualización de las fracciones I y IV de los artículos 113 de la LGTAIP y 110 de la LFTAIP; la extinción de las

causas que dieron origen a la clasificación de la información previo al vencimiento del plazo fijado originalmente, entre otras.

En conclusión, las autoridades no han emitido disposiciones que fijen de manera concreta un procedimiento uniforme ni formalidades a los que los sujetos obligados se deban apegar para desclasificar la información, lo cual crea una situación cuya mala administración puede verse reflejada a largo plazo en la indebida negativa de información a la sociedad, el aumento excesivo en las cargas de trabajo para dar cumplimiento a las disposiciones relacionadas con la información clasificada, o la imposición de sanciones para los servidores públicos relacionados con la clasificación de dicha información, por lo que en el presente trabajo se exponen diversas consideraciones respecto de la relevancia que tiene el concepto de la desclasificación de información en el contexto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como de la necesidad de un procedimiento que permita dar cumplimiento a las disposiciones normativas vigentes en materia de clasificación y desclasificación de la información, maximizando la eficiencia en el desahogo de las actividades relacionadas con esos tópicos dentro del Banco de México, presentando, finalmente, una propuesta que permita alcanzar ese objetivo a nivel institucional, y garantizar el ejercicio efectivo y el respecto de la prerrogativa del acceso a la información pública en esa institución.

**Objetivo:** Analizar las disposiciones normativas que regulan, a la fecha, el objeto, alcance y formalidades de la clasificación y desclasificación de la información en posesión de los sujetos obligados, así como la finalidad y relevancia de dichos procesos para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia; las consecuencias legales y operativas que acarrea la omisión en la realización oportuna de la desclasificación; y las implicaciones de la ausencia de disposiciones legales que señalen un procedimiento homogéneo para la realización de la desclasificación en posesión de los sujetos obligados, a fin de determinar los formalidades necesarias para la realización del proceso señalado, proponiendo como solución la emisión de Lineamientos internos que señalen el procedimiento

para desclasificar información en el Banco de México de manera eficiente y operativa.

**Justificación:** Se justifica la realización del presente trabajo en virtud de que la desclasificación de la información de manera oportuna satisface el principio de máxima publicidad que debe conducir el quehacer de las instituciones públicas, previsto en la CPEUM y en la LGTAIP. En consecuencia, y a fin de dar orden a un proceso de complejidad y magnitud considerables, resulta necesario que los sujetos obligados desarrollen disposiciones internas que faciliten la organización y ejecución ágil del mismo, y que a la vez, se apeguen a las disposiciones y principios vigentes en la materia de Transparencia y Acceso a la Información, evitando con ello vulnerar un derecho humano reconocido en la Carta Magna, como lo es el del acceso a la información pública, y también la imposición de sanciones para los servidores públicos que intervienen en los procesos de clasificación de la información.

A través de la propuesta que se realiza en el presente trabajo, el Banco de México, como una Institución comprometida con la Transparencia y la apertura a la ciudadanía, podrá ejecutar un proceso obligatorio y complejo como lo es la desclasificación de la información en el momento oportuno, de manera ordenada y ágil, otorgando el acceso a la información pública a los solicitantes y a la sociedad en general, sin generar cargas de trabajo excesivas y salvaguardando el prestigio institucional y el de sus trabajadores, frente a las sanciones que pudiesen generarse por incumplimientos u omisiones involuntarias. Dicho procedimiento puede servir inclusive de modelo a diversos sujetos obligados, para adoptarlo y ajustarlo a su realidad, permitiendo que éstos consigan maximizar la eficiencia del proceso referido aplicado a su contexto en particular.

Finalmente, es de resaltarse que lo expuesto en el presente trabajo no constituye alguna opinión, posición o interpretación institucional realizada por el Banco de México, sino por quien lo presenta.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA, SU INSTRUMENTACIÓN EN EL BANCO DE MÉXICO**

### **1.1 El derecho de acceso a la información pública y sus elementos**

Actualmente no hay una definición unívoca del derecho de acceso a la información pública, así como tampoco hay criterios uniformes en la doctrina y sobre todo en los diversos ordenamientos jurídicos que sancionan el derecho en comento respecto de sus alcances, los sujetos que intervienen en las relaciones que dicha prerrogativa genera, o sus límites.

De las diversas definiciones del derecho referido propuestas en la doctrina, se desprende, como una primera aproximación conceptual, que éste se trata de una prerrogativa derivada del derecho a la información, que es una facultad más amplia. En ese sentido, el derecho de acceso a la información pública se entiende como una prerrogativa relacionada con la interacción de las personas con la información en posesión de las instituciones públicas, o también con la relativa a la gestión del servicio público; mientras que el derecho a la información se trata de una facultad relativa a la forma en que interactúan las personas con la información en términos generales (particularmente, con la forma en que ésta circula en la sociedad) y con los medios de comunicación. Consecuentemente, se puede entender que el derecho a la información es la facultad general, mientras que el derecho de acceso a la información se trata de una facultad derivada o una rama del primero, y que el objeto de éste es una porción específica del de aquel.

Por lo anterior, resulta evidente que el objeto del derecho en estudio es el elemento esencial que permite determinar con precisión su definición y distinguirlo de otras prerrogativas similares, pues el derecho de acceso a la información pública se encuentra orientado a la información relativa a la gestión de recursos públicos, relacionada con el servicio público, o en manos de los servidores públicos e instituciones públicas, es decir, a la información pública, mientras que el derecho a la información, se refiere a toda la información, sin importar su naturaleza o su fuente.

En consecuencia, para poder definir la prerrogativa referida, resulta necesario, primeramente, delimitar su objeto.

### **1.1.1 Objeto del derecho de acceso a la información pública**

Tal y como se ha mencionado, el objeto del derecho de acceso a la información pública es la información pública. A pesar de la simplicidad que aparenta dicho concepto, debe determinarse cuidadosamente el sentido que debe tener en el contexto del derecho de acceso a la información pública, pues, el matiz que adquiere en ese ámbito es más amplio que el que podría dársele a partir de la mera interpretación coloquial de su naturaleza pública.

El Diccionario de la lengua española define *información* como la “Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”<sup>1</sup>; y como adjetivo, define *público* como la cualidad de “Perteneiente o relativo al Estado o a otra Administración”, de “Conocido o sabido por todos” o como “Dicho de una cosa: Accesible a todos”<sup>2</sup>. En ese sentido, la publicidad a la que se refiere, en principio, el concepto de información pública, es en el contexto de aquello relativo al Estado; y se entenderá la publicidad en el contexto de aquello que se encuentra al alcance de cualquiera, o que puede saberlo cualquiera, como su característica teleológica, ya que en un régimen que se presume democrático la información relativa al servicio público y a la actuación del Estado y sus instituciones deberá de estar, como regla general, al alcance de cualquier persona, pues:

... la información pública hace recaer su acento justo en el adjetivo “público”; es decir, que la información adquiere por esencia una naturaleza comprensible toda persona interesada en conocerla y comprenderla. El carácter de oportunidad y accesibilidad potencia la

---

<sup>1</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. edición, Madrid, 2014, <https://dle.rae.es/?id=LXrOqrN>.

<sup>2</sup> *Ibidem*, <https://dle.rae.es/?id=UYbbTs8>.

calidad de la información al incidir directamente en la formación de la opinión pública.<sup>3</sup>

En ese mismo sentido, y en concordancia con la interpretación literal que se realizó del concepto de información pública, Guillermo A. Tenorio Cueto señala que, en primera instancia, se puede entender ésta como la información relativa a los sujetos obligados (las instituciones del Estado, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y los particulares facultados para realizar actos de autoridad o que reciben recursos públicos para la realización de alguna actividad vinculada con el servicio público, o encaminada a la consecución de los fines del Estado), agregando además, que se trata de información que impacta, por su naturaleza, en el espacio público y que resulta de interés para la sociedad, sea para su análisis, interpretación, crítica, debate o evaluación.<sup>4</sup>

En otro orden de ideas, María del Carmen Morales Tostado cita a Castellanos, Vázquez, Athié y Salguero, quienes señalan que la información pública:

... es aquella que le permite al ciudadano conocer más a fondo las razones detrás de cada decisión gubernamental, de manera oportuna, clara y accesible, así como conocer a los responsables de la toma de esas decisiones; en suma, les permite informarse sobre las acciones llevadas a cabo por el gobierno para cumplir con sus obligaciones y responder a los ciudadanos. <sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Tenorio Cueto, Guillermo A., *El derecho de acceso a la información y la transparencia estatal: Estudio, mas no exégesis, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, Editorial Novum, 2017, p. 97.

<sup>4</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 96 y 97.

<sup>5</sup> Morales Tostado, María del Carmen, *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: Antecedentes y evolución en México*, México, Universidad de Sonora, Jorale Editores, 2015, p. 18.

Cabe mencionar que aunque la definición citada señala con precisión el fin de la información pública, considerando la situación particular de nuestro país,<sup>6</sup> queda corta respecto de la identificación de los sujetos que tienen acceso a la misma. No obstante que en términos del derecho de acceso a la información, la información pública sea aquella relacionada con la actividad del Estado o el servicio público, eso no significa que ésta sólo pueda ser conocida por los ciudadanos, e inclusive por los naturales del Estado a la que pertenezca, pues como lo expresa el sentido literal de lo público, se trata de algo que se encuentra al alcance de todos, que puede ser conocido o sabido por cualquiera.

Finalmente, nuestro sistema jurídico señala en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la CPEUM; 4, párrafo segundo, de la LGTAIP; y 3, párrafo primero, de la LFTAIP, que la información pública es aquella generada, obtenida, adquirida, transformada, o en posesión de las instituciones públicas, o de los particulares que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad, *para la consecución de los fines de dichas instituciones.*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Como se verá en el presente trabajo, en el subcapítulo relativo al estudio de los sujetos del derecho de acceso a la información pública, no hay todavía un consenso ni en la doctrina ni en la legislación de los diversos Estados que regulan el derecho de acceso a la información pública, respecto de quiénes son los sujetos activos de ese derecho, es decir, quiénes pueden exigir al Estado, los servidores públicos y, en su caso, a los particulares autorizados para intervenir en la gestión de recursos públicos o para la realización de actos de autoridad, que proporcionen la información pública para poder conocerla. Nuestra legislación contempla que toda persona puede exigir de los sujetos obligados el cumplimiento de las obligaciones a su cargo en materia de acceso a la información pública para allegarse de dicha información.

<sup>7</sup> Dicha especificación no se encuentra señalada expresamente en los artículos 6o. la Carta magna, 4 de la LGTAIP o 3 de la LFTAIP. Ese matiz se desprende de lo señalado en el Criterio de interpretación 13/17, emitido por el Pleno del INAI (Segunda Época, Año 2017, Materia: Acceso a la Información, Tema: Incompetencia), así como de lo previsto en el procedimiento de acceso a la

En consecuencia, podemos concluir que la información pública es toda aquella que las instituciones públicas, los servidores públicos y los particulares facultados por la Ley para el ejercicio de recursos públicos o la realización de actos de autoridad, generan, obtienen y modifican en el ejercicio de sus funciones o para la consecución de los fines del Estado, o que de manera general, se encuentra en su posesión; y que debe colocarse al alcance de todas las personas al ser de interés general e impactar en el espacio público.

---

información pública, que en el artículo 129 de la LGTAIP, señala que “Los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los Documentos *que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones* en el formato en el que el solicitante manifieste (...)”, situación que da lugar a la posibilidad de declarar la notoria incompetencia para la atención de solicitudes de acceso a la información, señalada en el artículo 136, párrafo primero, de la citada Ley General; así como en las declaraciones de inexistencia e incompetencia no notoria, referidas en el Vigésimo séptimo de los LPIAS.

Lo anterior no significa un límite para la obligación de los sujetos obligados, originada del principio de máxima publicidad, de dar publicidad a toda la información en su posesión que les sea requerida en el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que tal y como lo señala Alfonso Hernández Godínez: “no importa quien haya generado la misma, basta con que por alguna razón cualquier sujeto obligado tenga en sus manos cierta información para cumplir la obligación de hacerla pública. Lo anterior supone una premisa general con el fin de que toda información sea puesta a disposición del escrutinio público” (sic.). *Cfr.* Hernández Godínez, Alfonso, «Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, Modelos Mexicanos para un Ejercicio del Poder Público sin Opacidad y sin “Tratos en lo Oscuro”», *Letras Jurídicas*, Jalisco, núm. 24, marzo-septiembre de 2017, p. 14, <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/index.php/letrasjuridicas/article/view/296>.

### **1.1.2 Definición del derecho de acceso a la información pública y relación de éste con el derecho a la información**

El otrora IFAI, en su *Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el uso de las herramientas electrónicas de Acceso a la Información en México*, identificó la existencia de un derecho a la información y de un derecho de acceso a la información como conceptos estrechamente vinculados. Ambas prerrogativas se encuentran relacionadas con las diferentes formas en que las personas interactúan con la información, y la diferencia entre ambas facultades radica en que la primera se encuentra orientada a garantizar la libre búsqueda y atracción de la información en los archivos, bases de datos y en general contenida en documentos de cualquier naturaleza, obtenidos a través de cualquier fuente; incluyendo además la libertad de manifestar opiniones y recibir sin molestias información en general; y también la facultad de difundir dicha información a través de cualquier medio de expresión. La segunda prerrogativa, gira en torno a las disposiciones jurídicas que permiten al individuo la mejor manera de acceder y analizar la información pública en posesión de las instituciones estatales.<sup>8</sup>

Por su parte, Ernesto Villanueva Villanueva, define el derecho a la información como “[...] la rama del derecho que tiene como objeto de estudio el conjunto de las normas jurídicas relativas al ejercicio, al alcance y a las limitaciones de las libertades de expresión e información por cualquier medio”<sup>9</sup>. Señala también que dicha prerrogativa “[...] emplea los más variados espacios, instrumentos y

---

<sup>8</sup> Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y Alianza Cívica A.C., *Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2009, p. 9, <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/GuiaDerechoAccesoInformacion7.pdf>.

<sup>9</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 1, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1473-temas-selectos-de-derecho-de-la-informacion>.

tecnologías para la transmisión de hechos e ideas”<sup>10</sup>. Mientras que, respecto del derecho de acceso a la información pública expresa que se trata de “[...] el derecho fundamental de la persona a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas o de los sujetos obligados previstos en la ley, que pueden incluir empresas privadas que cumplen funciones tradicionalmente de Estado o que reciben subvenciones o subsidios públicos”<sup>11</sup>.

Se advierte que las definiciones propuestas por Villanueva Villanueva, consideran para cada facultad los mismos elementos identificados por el otrora IFAI en las definiciones señaladas en la Guía previamente citada, ya que identifican al derecho a la información como un derecho orientado a la relación existente entre la información relacionada con cualquier tópico y las personas, mientras que se acota al derecho de acceso a la información al rubro de la información pública, haciendo énfasis en su relación con las disposiciones legales orientadas a facilitar el acceso de las personas a dicha información a través del Estado y sus instituciones.

José Antonio Caballero Juárez, identifica al derecho a la información como un derecho fundamental relativo a la interacción entre las personas y la información de tres maneras distintas, siendo:

... la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada [...]

El derecho a atraerse información incluye las facultades de acceso a archivos, registros y documentos públicos, y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

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

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>11</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 11 y 12, [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_acc\\_inf\\_mun.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_acc_inf_mun.pdf).

El derecho a ser informado incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>12</sup>

Inicialmente, la propuesta de definición de Caballero Juárez coincide con las de Villanueva Villanueva y con las del otrora IFAI, pues en todos los casos, se concibe el derecho a la información como un conjunto de facultades enfocadas a la relación entre el Estado, los medios (de comunicación) y la sociedad, teniendo como eje la circulación de la información y su utilización por las partes, en su sentido amplio. Sin embargo, Caballero Juárez agrega que éste derecho, en sentido estricto, se trata de un derecho subjetivo que faculta a sus titulares para investigar, solicitar, y analizar sin restricción alguna la información en poder del Estado o de los particulares que, facultados por el Estado, realizan actos de autoridad o participan de la erogación de los recursos públicos, y que la interpretación en sentido estricto del derecho a la información es sinónimo del concepto de derecho de acceso a la información pública, lo que implica que al segundo concepto se refiere al ejercicio focalizado del primer concepto a una parte específica del objeto de la prerrogativa, de la cual forma parte.<sup>13</sup>

Cabe mencionar, que la definición analizada también señala con mayor precisión los tipos de interacciones que las personas tienen con la información, separándolas en tres grupos concretos (derecho a atraerse información, derecho a informar y derecho a ser informado). Dichas formas de interacción también son consideradas en la definición que se da del derecho de acceso a la información pública en la legislación vigente, pues nuestro sistema jurídico establece que el derecho de acceso a la información pública consiste en: solicitar, investigar, buscar (estas tres acciones se encuentran comprendidas dentro del derecho a atraerse

---

<sup>12</sup> Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 7 y 8.

<sup>13</sup> *Cfr. Idem.*

información), difundir (derecho a informar) y recibir (derecho a ser informado) información pública.<sup>14</sup> Dicha definición también posee los elementos señalados por el otrora IFAI en la definición propuesta en la Guía referida, ya que se concibe al derecho a la información como una facultad amplia relacionada con el modo en que el titular del derecho se relaciona con los medios de comunicación y con las autoridades respecto de la libre investigación y acumulación de información, así como la libre emisión de opiniones y distribución de noticias e información en la sociedad, y la libre recepción de noticias, opiniones e información a través de la prensa tradicional o de las tecnologías de la información existentes.

Posteriormente señala que el derecho de acceso a la información pública se trata de “un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley”<sup>15</sup>. También acota su objeto a la información en posesión de las instituciones públicas. Cabe señalar que no sólo esa información es pública, pues, como ya se ha mencionado al realizar el análisis del objeto del derecho en comento, la información pública es aquella que se relaciona con la gestión de los recursos públicos y el servicio público, por lo que puede ser generada y estar en posesión de las entidades públicas o, en menor medida, de los particulares autorizados por la ley para ejercer dichos recursos o para realizar actos de autoridad, sean éstos personas físicas o morales.

De lo anterior se advierte que el derecho de acceso a la información pública, como una prerrogativa derivada del derecho a la información, posee las mismas bases sobre las que se erige éste, que son: a) la libertad del titular del derecho para solicitar e investigar información, b) la libertad de distribuirla o difundirla, y c) el derecho de recibirla de manera oportuna a través de medios libres de censura.

---

<sup>14</sup> En nuestro sistema jurídico, la definición del derecho de acceso a la información pública se encuentra establecida en los artículos 4, párrafo primero, de la LGTAIP; y 3, párrafo segundo, de la LFTAIP.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 11.

Dichas bases a su vez derivan en diversas prerrogativas que se relacionan con el derecho de acceso a la información pública, por ejemplo, la referida en el inciso a), incluye la facultad de acceder a archivos, registros y documentos públicos, así como la facultad de decidir qué medio se lee, se escucha o se contempla, de una diversa gama, cuya libertad y existencia, deben ser garantizadas por el Estado; la base referida en el inciso b), deriva en las libertades de expresión y de imprenta, así como el derecho de constitución de sociedades cuyo fin sea la divulgación de información a través de diversos medios de comunicación locales o masivos; y finalmente, la base señalada en el inciso c), implica la obligación de los medios de comunicación de divulgar información objetiva y oportuna, completa, con carácter universal, (sin exclusión alguna) y el derecho de los usuarios de recibirla en formatos que faciliten el acceso de las personas con diversas limitaciones físicas.<sup>16</sup>

En conclusión, se realiza la siguiente propuesta de definición del derecho de acceso a la información pública, misma que considera los elementos reiterados en la doctrina y en la legislación vigente en la materia: el derecho de acceso a la información pública es la facultad de allegarse, recibir y difundir de manera libre y oportuna la información generada y/o transformada por cualquier institución pública en el ejercicio de sus facultades, o por particulares que ejecuten actos de autoridad o reciban y ejerzan recursos públicos, otorgados en el ejercicio de las atribuciones de las instituciones públicas que los erogan para el cumplimiento o la consecución de sus finalidades, o que en general, se encuentre en posesión de esas instituciones.

### **1.1.3 Naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública**

Como se mencionó al inicio del presente trabajo, no existe en la actualidad un consenso en la identificación o determinación de diversos elementos del derecho

---

<sup>16</sup> Cfr. Martínez Becerril, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, Toluca, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2005, p. 38, [https://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo\\_capacitacionComunicacion/pdf/pet\\_tesis\\_001\\_2008.pdf](https://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pet_tesis_001_2008.pdf).

de acceso a la información pública. Uno de esos elementos es la naturaleza misma de dicha prerrogativa, y por consiguiente, lo es también la determinación de los sujetos activos del derecho en comento.

Respecto de la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la información pública, en nuestro sistema jurídico se señala expresamente a esa prerrogativa como un derecho humano; la doctrina suele identificarlo como un derecho fundamental; mientras que algunos sistemas jurídicos de otros Estados lo conciben como un derecho político. A fin de poder comprender dichas posturas, se deberá realizar un acercamiento conceptual respecto de los tres tipos de derechos señalados.

Por lo que corresponde a los llamados derechos humanos, aunque dicha denominación suele utilizarse en nuestro sistema jurídico y en el habla cotidiana como término sinónimo de los derechos fundamentales, en la doctrina estos conceptos se entienden como diversos, y se les asignan alcances y sujetos diferentes que permiten realizar la distinción uno del otro. Así, a los derechos humanos se los puede comprender como una serie de exigencias emanadas del Derecho natural que se han positivado en el contexto del Derecho internacional y que se encuentran relacionados con las necesidades humanas. Estos encuentran asiento en diversos instrumentos jurídicos internacionales, y se refieren a valores (como la dignidad, libertad e igualdad) de alcance universal cuyo goce corresponde a toda persona del género humano, con independencia de su nacionalidad, estatus jurídico, origen étnico o racial, clase social, etc.<sup>17</sup> Se trata de nociones encaminadas a la satisfacción de necesidades esenciales de cada individuo en convivencia con la sociedad, que surgen luego del reconocimiento de los derechos políticos y civiles, erigiéndose como la manifestación del sentir mundial, por lo que son ajenos a las interpretaciones o valoraciones que pudiera realizar alguna colectividad en lo particular, en alguna época determinada, con los respectivos sesgos culturales,

---

<sup>17</sup> Cfr. Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 44-47, <https://es.scribd.com/document/216509776/los-derechos-fundamentales-Antonio-Perez-Luno>.

raciales o políticos.<sup>18</sup> Dichos principios y facultades no dependen del reconocimiento del Estado, ya que no son una concesión suya, su titularidad corresponde, como ya se ha mencionado, a todos los humanos por el simple hecho de serlo.<sup>19</sup>

Miguel Carbonell Sánchez, expone que éstos, son una categoría de prerrogativa muy amplia cuyas fronteras conceptuales no son del todo concretas. Lo anterior es la razón por la que suele emplearse el concepto en la doctrina para referirse a elementos o contenidos abstractos relacionados con la idea de la justicia, a los que debe aspirar el Derecho positivo, y que pese a la posibilidad de que no se encuentren sancionados dentro de un sistema jurídico determinado, contienen valor intrínseco. Agrega, que aunque se trate de prerrogativas distintas a los derechos fundamentales, no se trata de ideas completamente ajenas una de la otra, ya que los derechos fundamentales, son derechos humanos constitucionalizados.<sup>20</sup>

En cuanto a los derechos fundamentales, Antonio Enrique Pérez Luño, expresa que dicho concepto alude a “[...] *aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa*

---

<sup>18</sup> Cfr. Gozaíni, Gonzalo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995, pp. 15, 16 y 19, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/236-el-derecho-procesal-constitucional-y-los-derechos-humanos-vinculos-y-autonomias>.

<sup>19</sup> Cfr. Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”, en Cerdas Cruz, Rodolfo y Nieto Loaiza, Rafael (comp.), *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, t. I, pp. 15 y 16, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1835-estudios-basicos-de-derechos-humanos-t-i>.

<sup>20</sup> Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, UNAM, 2004, pp. 8 y 9, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1408-los-derechos-fundamentales-en-mexico>.

*constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada.*"<sup>21</sup>, señala además, que estas prerrogativas alcanzan su plenitud cuando reúne tres requisitos: 1) que una norma jurídica de jerarquía constitucional u ordinaria reconozca dicho derecho, 2) que de dicho derecho deriven facultades o derechos subjetivos para su titular; y 3) que el Estado garantice la protección de dicho derecho y el ejercicio de las facultades que de él derivan. Para ese autor, los derechos fundamentales son descripciones de los derechos humanos positivadas en un sistema jurídico en concreto.<sup>22</sup>

De acuerdo con Carbonell Sánchez, los derechos fundamentales son instrumentos de protección de los intereses básicos o vitales de las personas que buscan la preservación de los bienes mínimos necesarios para el desarrollo integral de un plan de vida digno, con independencia de las preferencias de cada individuo o de las circunstancias particulares en el plan de vida de cada persona; es decir, que se considera como derecho fundamental aquella prerrogativa que tiene como objeto la protección de las situaciones y de los valores mínimos sobre los que descansa un desarrollo individual pleno, como lo son: la vida, la libertad, la educación, el acceso a la justicia, etc.<sup>23</sup> Asimismo, señala que, de conformidad con la definición elaborada por Luigi Ferrajoli en su obra *Derechos y garantías. La ley del más débil*, los derechos fundamentales poseen tres elementos esenciales que permiten su identificación: 1) son derechos subjetivos, 2) son universalmente adscritos a todos aquellos con el *status* de personas, y 3) pueden estar restringidos en razón de la determinación de una calidad (como la de ciudadano o la de persona

---

<sup>21</sup> Cfr. Pérez Luño, Antonio E., *op. cit.*, p. 47.

<sup>22</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 48-51.

<sup>23</sup> Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, "El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental", en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un Debate Necesario*, México, UNAM, IFAI, 2006, pp. 3-10, [http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,\\_Transparencia\\_y\\_Constitucion\\_23.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,_Transparencia_y_Constitucion_23.pdf).

con capacidad de ejercicio, por ejemplo). De igual manera, su carácter de fundamental desde el enfoque jurídico, proviene de su fuente, es decir, de la disposición normativa del Derecho positivo que sanciona dicho derecho.<sup>24</sup> Cabe señalar que el último de los elementos esenciales referidos por el autor es el que da la nota distintiva definitiva a los derechos fundamentales respecto de los derechos humanos, pues, como se expuso previamente, el goce de los derechos humanos no puede restringirse a los titulares por cuestiones del estatus o de la calidad que posean dentro de algún sistema jurídico, por corresponder éste a todos los individuos del género humano; mientras que, en el caso de los derechos fundamentales, aunque se trate de la positivización de esos principios, precisamente los reconoce dentro de un sistema jurídico en concreto, que puede fijar restricciones respecto de los titulares de estos derechos, siendo universal en su aplicación, para *todas las personas* dentro del grupo al que se dirige.<sup>25</sup>

Finalmente, en cuanto a los derechos políticos, Pedro Nikken expone que, junto con los derechos civiles, fueron las manifestaciones originales de las garantías de los derechos humanos en el ámbito del Derecho constitucional, surgiendo en el marco de los grandes movimientos revolucionarios occidentales del siglo XVIII, por lo que son llamados derechos humanos de *primera generación*. Dichas prerrogativas tienen el objeto de tutelar la libertad, seguridad e integridad de las personas de manera individual, así como de garantizar su participación en la esfera pública de manera activa. Asimismo, dichos derechos se consolidan como en marco sobre el que se fijan las limitaciones al poder público en su actuación e interacción con los particulares.<sup>26</sup>

Los derechos políticos son una clase de derechos fundamentales, es decir, son prerrogativas reconocidas en un sistema jurídico determinado, que generan un conjunto de facultades que debe garantizar el Estado, así como de obligaciones a

---

<sup>24</sup> Cfr. Carbonell Sánchez, Miguel, *Los derechos fundamentales...*, *cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>25</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 13-16.

<sup>26</sup> Cfr. Nikken, Pedro, *op. cit.*, p. 18.

cuyo cumplimiento debe someterse también el Estado, y se dirigen a todas las personas dentro de un grupo determinado, atendiendo a la conformación y organización de cada régimen en el que se reconocen. Se trata de derechos subjetivos básicos consagrados en el ordenamiento constitucional de los que derivan otros derechos e instituciones.<sup>27</sup>

El objeto de los derechos políticos es el de la participación de sus titulares en los asuntos políticos, es decir, de intervenir de manera activa e institucional en la esfera política del Estado al que pertenecen, sea a través del ejercicio del sufragio para la selección de sus representantes o para la determinación de acciones concretas que impactan en la esfera pública; mediante la facultad de aspirar a un cargo de elección popular; o a través de la formación o integración de entes encaminados a la promoción y defensa de intereses y derechos políticos.<sup>28</sup>

De lo anterior se desprende que los derechos políticos pueden entenderse como libertades públicas, siendo “los objetivos a realizar por todo régimen que procura el desarrollo del hombre en lo individual y lo colectivo”<sup>29</sup>, es decir, son consecuencia de un Estado de derecho, que reconoce la existencia de principios jurídicos necesarios para el desarrollo integral del individuo como tal y como componente de un conjunto social, y que éstos deben ser protegidos y garantizados para alcanzar los fines propios del Estado. En consecuencia, los derechos políticos como libertades sociales representan los límites que el Estado se autoimpone en su interacción con el individuo que pertenece a éste, para que pueda realizar diversas acciones orientadas a la participación en la vida política y la toma de decisiones que

---

<sup>27</sup> Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2a. ed., México, UNAM, 2006, pp. 26-29, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2195-los-derechos-politicos-de-los-mexicanos-2a-ed>.

<sup>28</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 33, 34, 44-88.

<sup>29</sup> Lara Ponte, Rodolfo, “Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVI, núm. 77, mayo-agosto de 1993, p. 490, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/86>.

afectan el espacio público, libre de presiones externas, manteniendo un régimen democrático saludable.<sup>30</sup>

Cabe señalar que la titularidad de los derechos políticos puede encontrarse restringida por diversas cuestiones que determina cada Estado en el que se reconocen, como pueden ser la edad, la tenencia de la ciudadanía, la nacionalidad, el estado migratorio, la capacidad, o las determinaciones de las autoridades judiciales en los procesos del orden penal.<sup>31</sup>

Una vez realizado el acercamiento conceptual correspondiente respecto de los derechos humanos, fundamentales y políticos, se pueden analizar las posturas que colocan al derecho de acceso a la información pública en cada una de esas categorías.

#### **1.1.3.1 Derecho de acceso a la información pública como derecho humano**

En principio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ubica el derecho a la información como un derecho humano en su artículo 19; la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) regula el derecho a la información en su artículo 13, párrafo primero; mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, regula ese mismo derecho en su artículo 19, párrafos segundo y tercero. Dichos ordenamientos señalan que se trata de un derecho que comprende la facultad de allegarse, analizar, difundir y recibir libremente información de cualquier índole, de manera oportuna, por cualquier medio y sin que medie censura por parte de las autoridades de cada Estado. Tal y como se señaló previamente en el presente trabajo en su parte relativa al objeto y la definición del derecho de acceso a la información pública, el derecho de acceso a la información pública forma parte del derecho a la información, y se refiere al ejercicio de las facultades referidas (acceso, análisis, difusión y recepción de la información) sobre una parte específica del objeto del derecho a la información, es decir, que se limita al ejercicio de esas facultades sobre la información pública. En

---

<sup>30</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 491, 492, 498 y 499.

<sup>31</sup> Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 35.

consecuencia, la ubicación del derecho a la información como un derecho humano en los instrumentos internacionales referidos, implica el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública como un derecho humano.

Asimismo, el derecho de acceso a la información pública, de manera particular, ha sido reconocido en el ámbito internacional como un derecho humano que fortalece la participación ciudadana y fortalece la posibilidad de ejercer y exigir el respeto de otros derechos humanos, así como la necesidad de que los Estados lo incorporen en sus sistemas jurídicos,<sup>32</sup> a modo de ejemplo, el derecho en comento es reconocido como un derecho humano que debe ser instrumentado y respetado por los Estados miembros de la Unión Europea, tal y como lo señala el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por lo anterior, diversas entidades han emitido en lo que va del nuevo milenio recomendaciones e incluso propuestas de legislación para que dicho derecho se positivara en el Derecho interno de diversos Estados; como ejemplo de lo anterior se encuentran las Recomendaciones Sobre Acceso a la Información (CP/CAJP-2599/08), emitidas por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos el veintiuno de abril de 2008, y la Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en la cuarta sesión plenaria de ocho de junio de 2010.

Considerando los conceptos de derechos humanos analizados en el presente trabajo, se puede observar que la descripción del derecho de acceso a la información pública contenida en los instrumentos internacionales referidos contiene las características y elementos propios de dichas prerrogativas, o sea, se trata de un principio reconocido en instrumentos jurídicos de Derecho Internacional Público, sentado sobre principios intrínsecamente valiosos como la libertad, se encuentra orientado a la satisfacción de una necesidad básica que es la de tener

---

<sup>32</sup> La postura correspondiente se ve reflejada, en el contexto del continente americano, en la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el cuatro de junio de 2009.

conocimiento de la actuación de los gobernantes para fortalecer un régimen democrático saludable y se reconoce como un derecho cuyo ejercicio no debe suprimirse en ningún régimen, siendo titulares del mismo todas las personas por el hecho de ser humanas.

### **1.1.3.2 Derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental**

En otro orden de ideas, nuestro sistema jurídico señala de manera expresa en los artículos 4, párrafo primero, de la LGTAIP y 3, párrafo segundo, de la LFTAIP que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano. Asimismo, el derecho en comento se encuentra consagrado en el artículo 6o., apartado A, de la CPEUM (dichas disposiciones de manera expresa identifican al derecho de acceso a la información, como un derecho humano que comprende el solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información), por lo que se le considera como un derecho humano constitucionalizado que debe ser interpretado en términos del artículo 1o. constitucional. Lo anterior, se determina también de manera expresa en el artículo 7, párrafo primero, de la LGTAIP. En adición a lo anterior, en la doctrina suele señalarse al derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental.<sup>33</sup> En ese sentido y considerando que de conformidad con las definiciones de derechos fundamentales analizadas previamente, se entienden estos derechos como los derechos humanos positivados en el ordenamiento jurídico interno de un Estado en particular, por lo que al ser reconocido en nuestro sistema jurídico por la norma constitucional y al estar regulado por normas de carácter ordinario, el derecho de acceso a la información pública posee uno de los elementos que pueden colocarlo en la categoría de derecho fundamental.

De igual modo, el derecho referido reúne el resto de los elementos característicos observados en los derechos fundamentales, como el hecho de que éste es un derecho subjetivo que genera facultades para sus titulares y obligaciones

---

<sup>33</sup> *Vid. supra*, notas al pie 11 y 12. Asimismo *cf.* Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y Alianza Cívica A.C., *op. cit.*, pp. 8 y 9.

de acción o abstención para el Estado, que debe proteger y garantizar el ejercicio del derecho referido; tal y como lo señaló el otrora IFAI:

El hecho de que el DAI sea reconocido y garantizado puede dar lugar a obligaciones positivas con respecto a otros derechos humanos. Es decir, una vez que este derecho se cumpla de manera amplia y sustantiva, se hará posible que, durante su ejercicio, se encuentren las herramientas necesarias para documentar y construir casos de seguimiento, visibilidad e incidencia en la política pública. De esta manera, el DAI puede llegar a considerarse un derecho transversal, ya que sirve como herramienta, o como un derecho potenciador, ya que ocasiona que se ejerzan otros derechos fundamentales como el derecho a la salud, la educación y la seguridad pública, entre otros.<sup>34</sup>

Asimismo, el derecho de acceso a la información pública se encuentra orientado a la satisfacción de una necesidad básica para el desarrollo y consecución de un plan de vida digno de cada individuo que forma parte de la sociedad, que es la de tener elementos de conocimiento respecto de la actividad de las autoridades e instituciones públicas en el desempeño del servicio público, para la formación consciente de la opinión pública, y la participación constante e informada en la vida política del país y en la esfera pública en general.

De igual modo, el derecho en comento se encuentra garantizado por el Estado, a través de diversos procedimientos instituidos en la normatividad aplicable en la materia<sup>35</sup> y cuenta con una serie de límites razonables para su ejercicio,

---

<sup>34</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y Alianza Cívica A.C., *op. cit.*, p. 9.

<sup>35</sup> Sobre el particular, en el presente trabajo se abordará el tema relativo a los mecanismos legales para la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública con mayor detalle en el subcapítulo relativo a los mecanismos para garantizar el ejercicio del acceso a la información pública, que son el recurso de revisión, el recurso de inconformidad y la denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.

mismos que no restringen el derecho humano del que deriva el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental en nuestro régimen, sino que tienden a la protección del interés público.

En consecuencia, la prerrogativa referida reúne los elementos propios de los derechos fundamentales, y a la vez, se entiende como un principio reconocido a nivel internacional como necesario y dotado de valor al emanar de los ideales de justicia, dignidad e igualdad.

Se puede concluir de lo anterior, que en nuestro sistema jurídico, el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho fundamental al estar reconocido en nuestro ordenamiento legal nacional y poseer el rango de norma constitucional; sin perjuicio de ello, sigue poseyendo su naturaleza de derecho humano, pues continúa siendo una prerrogativa emanada del sentimiento mundial de la necesidad legítima de todas las personas a saber de la actuación del Estado, sus instituciones, los servidores públicos y en general, de su actuación durante el desempeño de sus funciones, para poder alcanzar un nivel de vida digno, fortaleciendo y promoviendo con ello el ejercicio y respeto de otros derechos humanos.

### **1.1.3.3 Derecho de acceso a la información pública como derecho político**

No obstante que en el caso de México el derecho de acceso a la información pública se entiende como un derecho fundamental cuyo ejercicio y goce se reconocen para todas las personas sin limitación por causa de edad, nacionalidad, situación migratoria, capacidad o tenencia de la ciudadanía, y que en otros Estados también posea esa naturaleza y características, existen Estados en los que se coloca al derecho de acceso a la información pública dentro de la categoría de los derechos políticos, que como ya se ha señalado en el presente trabajo, se trata de una categoría específica de los derechos fundamentales, orientada a la protección y promoción de la participación en la vida política de los ciudadanos de un Estado determinado.

Existe una postura tanto en la doctrina como en el derecho positivo de algunos Estados, en la que se entiende el derecho de acceso a la información

pública como un derecho originado como consecuencia de un sistema de gobierno republicano, en el que uno de los pilares esenciales para el mantenimiento y fortalecimiento de dicho régimen es la publicidad en la actuación de los gobernantes y autoridades, por lo que, el derecho de acceso a la información pública surge como un mecanismo para el mantenimiento de ese pilar. Sobre la postura señalada, Santiago Díaz Cafferata ubica su fundamento en la premisa de que los conceptos de sistema republicano y de régimen democrático son distintos y pueden no coincidir en un Estado determinado, siendo la democracia un modo de gobierno en el que la toma de decisiones y la implementación de acciones se toman de conformidad con la elección de la mayoría, sea de manera directa, o a través de los representantes elegidos a través de ese método; y el sistema republicano una comunidad política organizada, orientada a la consecución del bien común, en la que no resulta determinante la forma de gobierno ya que se concibe como un mero agente del pueblo, y que encuentra su base en la libertad e igualdad de los hombres.<sup>36</sup>

Tal y como se señaló, uno de los principios rectores del sistema republicano, en virtud de los fines a los que se encuentra orientado, es el de la publicidad de los actos de gobierno, ese principio se relaciona con otros como, por ejemplo: el de igualdad, (por lo que todos los ciudadanos, iguales ante la Ley, pueden exigir conocer de las acciones del gobierno, como integrantes de la república); el de elección popular de los gobernantes (ya que para una toma de decisiones consciente se requiere que quien elija esté debidamente informado de la actuación de sus representantes); o con el de responsabilidad de los servidores públicos (pues para poder exigir que los servidores públicos den cuenta de los actos realizados durante su gestión y asuman la responsabilidad de ellos, es necesario que los gobernados sepan con certeza cuáles han sido esos actos). En consecuencia, y

---

<sup>36</sup> Cfr. Díaz Cafferata, Santiago, “El Derecho de Acceso a la Información Pública: Situación Actual y Propuesta para una Ley”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, núm. 86, 2009, pp. 155-157, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>.

toda vez que los dueños originarios del poder público son los ciudadanos, quienes delegan en sus representantes dicho poder para la administración de la cosa pública, resulta evidente que el principio de publicidad de los actos de los gobernantes tiene su origen en el sistema republicano, y que, por lo tanto, el derecho de acceso a la información pública es un derecho relacionado precisamente con la participación de las personas (los ciudadanos) en la actividad política del Estado al que pertenecen.<sup>37</sup>

#### **1.1.4 Sujetos del derecho de acceso a la información pública**

Toda vez que el derecho de acceso a la información pública es, en esencia, un derecho subjetivo (con independencia de la categoría a la que pertenezca según la interpretación que se realice de su naturaleza jurídica), éste posee un sujeto activo autorizado por un principio jurídico para ejercer la facultad prescrita en dicho principio, consistente en exigir de otro la realización de una conducta prescrita en el ordenamiento jurídico que da origen a la relación imperativo-atributiva, y a su vez, esta parte, llamada sujeto pasivo, se encuentra obligada por ese mismo principio jurídico a realizar la conducta prescrita.<sup>38</sup>

Tanto en la doctrina como en las disposiciones normativas que reconocen y regulan el derecho en comento, se señala siempre como sujeto pasivo a las instituciones del Estado, que suelen denominarse como *sujetos obligados* por la norma correspondiente. Cabe señalar que aunque el catálogo de sujetos obligados en cada Estado varía en función de las particularidades de cada forma de gobierno y no en todos los casos coinciden en su totalidad, del análisis de diversas disposiciones en materia de acceso a la información pública<sup>39</sup> se advirtió que los

---

<sup>37</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 158 y 159.

<sup>38</sup> Cfr. García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 62a. ed., México, Porrúa, 2010, pp. 15-18.

<sup>39</sup> Se analizó el contenido de las siguientes disposiciones jurídicas:

sujetos obligados suelen ser, en general, todas las instituciones públicas pertenecientes a cualquiera de los tres poderes, en todos los niveles de gobierno (salvo en el caso de Chile, en que sólo se contemplan aquellas pertenecientes al poder ejecutivo); los órganos autónomos (aunque en el caso de Chile sólo se encuentran obligados al cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa); y las personas físicas y morales que reciben recursos públicos para la realización de actividades de naturaleza pública o como parte de algún programa público, o que estén facultados por el Estado para la prestación de un servicio público o el ejercicio de actos de autoridad (salvo en el caso de Ecuador, en donde sólo se contempla a las personas jurídicas en ese supuesto).

- 
- a) Artículo 7o. de la *Ley de acceso a la información pública No. 27.275*, de Argentina (<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/151503/20160929>);
  - b) Artículo 2o. de la *Ley Núm. 20.285 sobre acceso a la información pública*, de Chile (<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>);
  - c) Artículo 5o. de la *Ley 1712 de 2014 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*, de Colombia (<http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/ley-1712.pdf>);
  - d) Artículo 3 de la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública No. 24*, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004, de Ecuador (<https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/LOTAIP.pdf/9de2232b-f02b-41fd-8596-4f6734fb5570>);
  - e) Artículos 2 y 3 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, de España (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>); y
  - f) Artículo 23 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* de México.

Por lo que corresponde a los sujetos activos, como se ha mencionado previamente,<sup>40</sup> no existe en la actualidad consenso respecto de su identificación, ésta dependerá de la naturaleza jurídica con la que se conciba al derecho de acceso a la información en cada Estado. En aquellos en los que el derecho referido sea identificado como un derecho político, la titularidad de éste corresponderá sólo a los ciudadanos, quienes serán los únicos autorizados por la norma para ejercerlo,<sup>41</sup> mientras que en los que el derecho en comento posee el carácter de un derecho fundamental cuyo ejercicio no se encuentra limitado por motivos de edad, nacionalidad, situación migratoria o tenencia de la ciudadanía (como lo está en diversos países, mencionando de manera enunciativa, mas no limitativa a Ecuador, España y Canadá)<sup>42</sup> sino que goza de éste cualquier persona, serán sujetos activos

---

<sup>40</sup> *Vid. supra*, nota 6.

<sup>41</sup> Cfr. Díaz Cafferata, Santiago, *op. cit.*, pp. 154-155, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>.

<sup>42</sup> En Ecuador, el artículo 4, inciso a), de la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública No. 24, publicado en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004*. (<https://www.seps.gob.ec/documents/20181/25522/LOTAIP.pdf/9de2232b-f02b-41fd-8596-4f6734fb5570>), señala como uno de los principios de aplicación de dicha Ley, que la información pública pertenece sólo a los ciudadanos de Ecuador, excluyendo así a las personas que no posean dicho estatus.

En el caso de España, el artículo 12 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>), señala que tendrán derecho de acceso a la información pública “todas las personas”, en términos del artículo 105, inciso b), de la Constitución española (<https://boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>), sin embargo, el referido artículo de la Constitución española limita el ejercicio del derecho de acceder “a los archivos y registros administrativos”, para los ciudadanos

todas las personas. Sin perjuicio de lo anterior, la tendencia global se inclina a catalogar el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano constitucionalizado o fundamental de alcance universal cuyo goce no puede limitarse a una parte de la sociedad, sino que trasciende los estatus existentes en cada forma de gobierno, siendo una facultad capaz de hacerse valer por cualquier persona<sup>43</sup>. Lo anterior queda asentado incluso en el Artículo 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que a la letra dispone: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En México, toda vez que el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado en el artículo 6o., apartado A, de la CPEUM, se desprende que se trata de un derecho humano constitucionalizado o fundamental, que debe

---

españoles. Robustece lo anterior el requisito de acreditación de la identidad en las solicitudes de acceso a la información pública señalado en el artículo 17, párrafo 2., inciso a), de la referida Ley 19/2013.

Por su parte, en Canadá, el artículo 4, párrafo (1), de la *Access to Information Act* R.S.C., 1985, c. A-1 [Ley de acceso a la información (<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/page-1.html>)] señala que, en principio, las personas facultadas para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en poder de cualquier institución del gobierno canadiense son los ciudadanos canadienses, o los residentes permanentes.

<sup>43</sup> Cfr. Villanueva Villanueva, Eduardo, “Tendencia del Reconocimiento Constitucional del Derecho de Acceso a la Información”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un Debate Necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006, pp. 19 – 43, [http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,\\_Transparencia\\_y\\_Constitucion\\_23.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,_Transparencia_y_Constitucion_23.pdf).

ser interpretado bajo el principio de universalidad, en términos del artículo 1o. de la Carta Magna. Asimismo, la LGTAIP señala en su artículo 6 que el Estado mexicano debe garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública, y en su artículo 122 señala que toda persona por sí misma o a través de su representante podrá realizar solicitudes de acceso a la información pública, por lo que de dichas disposiciones se desprende que, en nuestro sistema jurídico, son sujetos activos del derecho de acceso a la información pública, todas las personas.

### **1.1.5 Principios rectores del derecho de acceso a la información pública**

Al tratarse de un derecho fundamental reconocido en la CPEUM, el derecho de acceso a la información pública se rige e interpreta de conformidad con los principios de universalidad o no discriminación, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, señalados en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Carta Magna.

Lo anterior se robustece toda vez que la LGTAIP señala en su artículo 7, de manera expresa, entre otras cosas, que el derecho de acceso a la información pública se interpretará bajo los principios establecidos en la CPEUM, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en la propia Ley General; mientras que el artículo 22 de la Ley en comento, señala que los procedimientos de acceso, entrega y publicación de la información pública, se gestionarán con las condiciones necesarias para garantizar que ésta sea accesible para cualquier persona, en los términos y bajo los principios establecidos en el artículo 1o. de la CPEUM.

Por lo que respecta a los principios señalados de manera particular para la interpretación y aplicación de la prerrogativa referida en la propia LGTAIP, ésta establece los siguientes:

- 1) Principio de igualdad ante la Ley. Éste se encuentra señalado en el artículo 10 de la LGTAIP y se funda en el hecho de que todas las personas, en un sistema jurídico determinado, somos iguales ante las disposiciones normativas que lo integran, y debemos ser objeto de las obligaciones que impone y las facultades que otorga, por igual, contando además con las mismas posibilidades de ejercitar los derechos subjetivos emanados del

orden jurídico, sin que las autoridades tomen en consideración para ello más diferencias que las razonables dentro de la generalidad y abstracción de la Ley, para que todos aquellos dentro del supuesto previsto en ella, gocen del mismo trato frente a las autoridades correspondientes.<sup>44</sup> A este principio, Jorge Islas López lo llama *principio de igualdad de condiciones*, y hace hincapié en que en la aplicación de los derechos humanos, no debe haber más restricciones que aquellas previstas por la propia Ley, debiendo ser éstas objetivas, razonables y orientadas a la preservación del interés público, por lo que, para el ejercicio de estos no se debe favorecer ni perjudicar a ningún individuo o grupo en particular, ni hacer distinciones cuando dichos individuos o grupos se encuentran en la hipótesis prevista por la norma, lo cual lo ubica en una situación de igualdad con todos aquellos que se encuentren en la misma circunstancia.<sup>45</sup>

- 2) Principio de máxima publicidad. Éste encuentra su base en los artículos 11 y 12 de la LGTAIP, está orientado a la apertura de la información en posesión del Estado, así como de los individuos y entidades (públicas o privadas) relacionados con la actividad gubernamental, y señala que toda la información en generada, transformada y adquirida, por dichos sujetos, y que se encuentra vinculada con el ejercicio de recursos públicos o de actos de autoridad tendientes a la consecución de los fines públicos, o

---

<sup>44</sup> Cfr. Castilla Juárez, Karlos, "Igualdad ante la Ley", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al. (coord.), *Derechos humanos en la constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. I, pp. 405-407, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3567-derechos-humanos-en-la-constitucion-comentarios-de-jurisprudencia-constitucional-e-interamericana-t-i?c=126038>.

<sup>45</sup> Cfr. Islas López, Jorge, comentario al artículo 10 de la LGTAIP, en Islas López, Jorge (coord.), *Ley general de transparencia y acceso a la información pública comentada*, México, INAI, 2016, p. 86.

simplemente en posesión de los sujetos referidos, tiene el carácter de información pública, con independencia de su fuente, naturaleza, asiento documental o volumen, teniendo en cuenta siempre el régimen de excepciones previsto por las normas que regulan la materia, que serán la consecuencia necesaria de dicho principio y que tenderán a ser las mínimas necesarias para el resguardo de los derechos de terceros y del interés público. El principio referido implica la excusión de los datos personales de los individuos ajenos al servicio público, respecto de todo lo que no sea relativo a la gestión de recursos públicos o al ejercicio de actos de autoridad para los que haya sido facultado por una norma; y el alcance a la totalidad de las instituciones del Estado, sin importar el poder ni el nivel de gobierno al que pertenezcan, o su naturaleza jurídica.<sup>46</sup>

- 3) Principio de calidad de la información. Encuentra su fundamento en los artículos 11 y 13 de la LGTAIP, de acuerdo con Tenorio Cueto la calidad de la información comprende el hecho de que ésta sea actualizada, completa, comprensible y veraz, pues en nada abona a la rendición de cuentas y a la transparencia la entrega de información que no cumpla con dichos atributos, lo cual resulta equivalente a no entregar información en lo absoluto.<sup>47</sup>
- 4) Principio de gratuidad. Señalado en los artículos 13 y 17 de la LGTAIP, implica que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (a través de algún procedimiento o por cualquier otro medio) no generará costas. Asimismo, la información pública no tiene costo y el acceso a ésta no puede cobrarse a los interesados. Lo anterior, no se contrapone al

---

<sup>46</sup> Kublí-García, Fausto, “El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B. (coord.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 858-860, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2834-homenaje-al-doctor-emilio-o-rabasa#100489>.

<sup>47</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, pp. 42 y 43.

cobro de los costes de reproducción y envío a los que se refieren los artículos 17, 45, fracción VIII, 134, párrafo segundo y 141 de la LGTAIP, ya que no se cobra una contraprestación por la información ni por el derecho de acceder a la misma, sino para el pago de los medios utilizados para la reproducción de la información solicitada, o para el pago que genere el envío de la información al solicitante a través de las posibles modalidades que se prevean. El principio referido busca la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información pública para que éste no se vea cuarteado o inhibido a través de gravámenes impuestos por las disposiciones normativas o por los sujetos obligados, y el libre acceso a la información en posesión de éstos no se vea obstaculizada por éstos.<sup>48</sup>

- 5) Principio de no discriminación. Encuentra su base en los artículos 12, 15 y 16 de la LGTAIP y tiene su origen en el principio de universalidad que cobija todos los derechos humanos, y se traduce en el hecho de que la legitimación activa no se encuentra limitada por la tenencia de la ciudadanía, o por la acreditación de un interés jurídico demostrable respecto la obtención de la información requerida, pues dicha legitimidad para cualquier persona surge precisamente del carácter público de la información, por lo que no se debe exigir algún requisito o trámite adicionales a los señalados por la Ley, con lo que los sujetos obligados adquieren el deber de publicitar la información en su posesión sin que importe quién sea el solicitante.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, “Los principios del procedimiento administrativo”, en López Olvera, Miguel Alejandro y Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, t. I: *Derecho Administrativo*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 191, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo?c=59971>.

<sup>49</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, p. 41.

6) Principio de eficiencia. Éste se encuentra señalado en el artículo 21 de la LGTAIP, y de acuerdo con Tenorio Cueto, abarca los elementos de sencillez, celeridad, así como la organización y manejo de la información, que deben prevalecer durante el ejercicio del derecho de acceso a la información. Al tratarse de una prerrogativa dirigida a la rendición de cuentas y la transparencia administrativa, resulta necesario el establecimiento de procedimientos de acceso y publicación de la información sencillos que no impliquen dificultades u obstáculos a los titulares del derecho para ejercer éste, vinculando así la sencillez con la eficacia del derecho correspondiente. Respecto de la celeridad, señala que dicho elemento obliga al Estado a cumplir con los tiempos establecidos en la ley, los cuales se establecieron pensando en la razonabilidad de los mismos, sin que lo anterior implique un atropello o menoscabo de las formas, o una falta de cuidado en el análisis que debe realizarse de la información y su naturaleza, para verificar si ésta actualiza alguna causal de clasificación. Por último, el elemento relativo al manejo y organización de la información permite el adecuado resguardo de la información en posesión de los sujetos obligados y se encuentra relacionado con el principio de documentación de la acción gubernamental.<sup>50</sup>

El principio de eficacia se encuentra dirigido a la existencia de procedimientos sencillos que se desahoguen de manera económica.<sup>51</sup>

7) Principio de documentación de la acción gubernamental. Encuentra su fundamento en los artículos 18 y 19 de la LGTAIP, y surge como consecuencia del hecho de que para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y para una óptima rendición de cuentas y fiscalización del servicio público, ya que resulta imposible ejercer el derecho referido si la información solicitada sí ésta no se encuentra

---

<sup>50</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 45 y 46.

<sup>51</sup> Cfr. López Olvera, Miguel Alejandro, *op. cit.*, pp. 192 y 193.

contenida en una base documental que permita su entrega, análisis y verificación, lo cual cobija la opacidad de las instituciones públicas y facilita la discrecionalidad respecto de la información que se entrega al solicitante. Resulta evidente que la documentación de cada acción gubernamental llevada a cabo para la consecución de los fines del Estado o durante el ejercicio de las facultades de cada institución o servidor público deba documentarse y que además, dicha información asentada en diversas bases documentales deba ser adecuadamente resguardada, protegida, conservada y finalmente desechada en apego de las disposiciones que señalan los plazos de conservación de la información. Con lo anterior se facilita la entrega de la información requerida expresamente por los titulares del derecho de acceso a la información, así como la publicación oficiosa de la información que resulte de interés de la sociedad.<sup>52</sup>

- 8) Principio de suplencia. Se encuentra establecido en el artículo 14 de la LGTIP, se trata de un principio extraído de las prácticas judiciales previstas en la Ley de Amparo para dar mayor protección al titular del derecho de acceso a la información desde la perspectiva del desahogo del procedimiento de acceso a la información pública. De conformidad con este principio, la autoridad debe realizar la interpretación más amplia y que más favorezca al solicitante respecto del alcance de la solicitud formulada y también deberá subsanar las omisiones que tuviese respecto de la forma su solicitud,<sup>53</sup> potenciando así las facultades de acceso de los titulares del derecho al disminuir las negativas con motivo de deficiencias en las formas del procedimiento. Asimismo, el principio de suplencia impone a los sujetos obligados la obligación de no exigir requisitos

---

<sup>52</sup> Cfr. Islas López, Jorge, comentario al artículo 18 de la LGTAIP, *op. cit.*, pp. 99-102.

<sup>53</sup> Cfr. Islas López, Jorge, comentario al artículo 14 de la LGTAIP, *op. cit.*, p. 91.

desmedidos o complicados que se traduzcan en obstáculos para el efectivo acceso a la información pública.<sup>54</sup>

### **1.1.6 Relación del derecho de acceso a la información pública con otras prerrogativas**

Toda vez que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho humano constitucionalizado, el ejercicio del de éste se ve reflejado en el fortalecimiento de otros derechos humanos, ya que, como lo señala el principio de interdependencia, los derechos humanos están vinculados de manera inseparable impactando de manera positiva en el conjunto cuando se materializan el ejercicio, promoción, respeto y garantía respecto de uno de ellos o un grupo de ellos, pues estas prerrogativas establecen relaciones recíprocas entre ellos, por lo que el disfrute de un derecho humano en lo particular depende para existir del resto de los derechos humanos, siendo mutuamente dependientes para su realización.<sup>55</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, el derecho que nos ocupa tiene un vínculo más notorio con los derechos de libertad de expresión y de libertad de prensa al tratarse de prerrogativas cuyo objeto es la información y, de manera particular, la forma en que ésta circula en la sociedad, generando la obligación del Estado de no obstaculizar o impedir de manera arbitraria a quienes investigan, divulgan o reciben la información a través de los medios de comunicación masiva, sean éstos los medios tradicionales o los derivados de las nuevas tecnologías. Sobre el particular, Jorge Abdó Francis señala que el campo de estudio del derecho a la información

---

<sup>54</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, pp. 43 y 44

<sup>55</sup> Cfr. Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 152 y 153, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3033-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-un-nuevo-paradigma#108397>.

(del que deriva el derecho de acceso a la información pública) abarca, entre otros aspectos la libertad de prensa, de expresión e información, así como el régimen informativo del Estado, y las normas encaminadas a la regulación de actividades de comunicación profesional<sup>56</sup>. La composición aludida del derecho a la información queda también expresada en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que a la letra prescribe que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión [...]”.

En armonía con lo anterior, Roberto Pablo Saba manifiesta que el derecho de acceso a la información pública se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la libertad de expresión, ya que en un régimen democrático, la protección dada a la libertad de manifestar ideas o emitir opiniones respecto de la gestión del servicio público (o en general de cualquier tema, siempre que con ello no se vulneren los derechos de terceros), y la protección que debe darse a la ciudadanía para allegarse a la información generada por las instituciones públicas relacionada con el cumplimiento de sus funciones, permiten a la población tomar mejores decisiones de autogobierno, ya que la óptima toma de decisiones respecto de la cosa pública se genera habiendo evaluado el estado en que se encuentran diversas situaciones y la gestión de las instituciones públicas para resolver o abordar éstas<sup>57</sup>. En consecuencia, ambos derechos, el de informar y de ser informado, deben ser

---

<sup>56</sup> Cfr. Abdó Francis, Jorge, “Transparencia y acceso a la Información gubernamental”, en Caballero Juárez, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, pp. 218 y 219, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

<sup>57</sup> Cfr. Saba, Roberto P., “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, *Derecho comparado de la Información*, México, Número 3, enero-junio de 2004, pp.152-154, <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4927/elderechoaccedergobie.pdf>.

protegidos a la par, para poder garantizar una democracia sólida<sup>58</sup>, en la que la población tenga conocimiento de las diversas situaciones que afronta el Estado, los medios y estrategias que éste ha utilizado para atacarlas, y tener opiniones respaldadas por ese conocimiento, que desemboquen en una participación ciudadana responsable e informada, así como en una cultura cívica en la que cada integrante de la sociedad esté consciente de sus derechos, y de sus obligaciones como parte integrante de la misma. Asimismo, su ejercicio no puede desembocar en ningún tipo de inquisición judicial o administrativa<sup>59</sup>, y en conjunto con dicha prerrogativa, asegura y fortalece la rendición de cuentas del sector público, fungiendo como un sistema de vigilancia y evaluación constante, ejecutado por la población.

De lo anterior se desprende que para poder ejercitar de manera efectiva, razonada y consciente el derecho relativo a la libertad de expresión en asuntos de la esfera pública relacionados con la actuación de los servidores públicos o la gestión de los recursos públicos, es necesario que la población reciba de manera libre, oportuna e integral la información que los profesionales del ramo de las comunicaciones difundan para su análisis, debate y evaluación; y que también, esa población esté en posibilidades de solicitar de sus autoridades e instituciones estatales la información que generen y posean con motivo del ejercicio de sus funciones para un análisis más profundo. En consecuencia se observa que la protección, garantía y ejercicio libre de alguno de los derechos referidos impulsa el ejercicio de los otros, formando un círculo virtuoso que lleva a la consolidación de una sociedad informada que puede participar de manera consciente en la vida

---

<sup>58</sup> *Cfr.* Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, pp. 29 y 30.

<sup>59</sup> Dicha disposición se encuentra prevista expresamente para el derecho a la libertad de expresión en el artículo 6o., párrafo primero, de la CPEUM; y para el derecho de acceso a la información pública en los artículos 5, párrafo segundo de la LGTAIP; y 8, párrafo segundo, de la LFTAIP.

política de su país, así como en la toma de decisiones democráticas. En ese orden de ideas, la doctora Luz del Carmen Martí Capitanachi, señala lo siguiente:

El reconocimiento singularizado del derecho a comunicar y recibir información, basado en que la información es sobre todo transmisión de hechos, mientras que en la libertad de expresión se formulan juicios de valor, repercute en que la titularidad de este derecho no sólo corresponda al profesional de la información, sino a cualquier persona, entidad o colectivo social que puede transmitir su versión sobre los hechos en cuestión.

[...]

La íntima relación entre la libertad de prensa y el régimen de opinión que constituye la democracia, y que otorga a los medios de comunicación un importante papel social y político en el proceso de comunicación pública, al ejercer la vigilancia y control de las acciones de gobierno y otras instituciones, no debe hacernos perder de vista los riesgos que ello puede conllevar, si éstos no ejercen sus funciones de recoger y presentar a los receptores la información de forma objetiva y veraz, contribuyendo así a la formación de la opinión pública, como una de sus funciones sociales más relevantes.

[...]

El Estado y sus autoridades deben respetar las tres vertientes del derecho a la información: buscar, difundir y recibir; garantizarlas, promoverlas, contribuir al pluralismo informativo, previniendo la existencia de censuras directas o indirectas, administrando con transparencia, racionalidad y justicia el acceso [...]<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007, p. 99.

### 1.1.7 Ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México

Como se mencionó en el acápite relativo a la determinación de los sujetos del derecho de acceso a la información pública (1.1.4), el derecho materia del presente se trata de un derecho subjetivo, un precepto imperativo-atributivo que faculta a una parte (llamada sujeto activo) para exigir de otra (llamada sujeto pasivo) la realización de una conducta determinada, y que a su vez impone la obligación al sujeto pasivo de realizar esa conducta. En ese sentido, al ser la información pública el objeto de la prerrogativa referida, se advierte que la conducta cuya realización está facultado para exigir el sujeto activo consiste en el acceso a la información pública; mientras que la conducta a cuya realización se encuentra obligado el sujeto pasivo de manera correlativa a la exigencia referida, consiste en la entrega o puesta a disposición de la información pública a los titulares del derecho, sin realizar acciones u omisiones que impliquen obstáculos para el sujeto activo.

La conducta referida, es decir, el acceso a la información pública de los titulares del derecho en comento, se materializa a través de dos vías que la mayoría de las legislaciones que regulan dicho derecho en el mundo<sup>61</sup> contemplan: 1) la entrega de la información pública a los sujetos activos que expresamente la requieran, a través de la formulación de una solicitud por parte del titular del derecho, dirigida a los sujetos obligados, en el marco de un procedimiento previsto en la normatividad aplicable (llamada *transparencia reactiva* por Islas López)<sup>62</sup>; y 2) la puesta a disposición por parte del sujeto obligado de la información pública señalada en un catálogo, mediante su publicación de manera oficiosa, permanente y periódica, a través de las tecnologías de la información en una página de internet determinada y/o en su propio portal de internet, misma que puede ser consultada en todo momento, por cualquier persona (llamada *transparencia proactiva* por Islas López y

---

<sup>61</sup> Cfr. Villanueva Villanueva, Ernesto, *El derecho de acceso...*, cit. pp. 42 y 43.

<sup>62</sup> Llamada *reactiva* en virtud de que el acceso a la información se da como consecuencia de un procedimiento impulsado por el titular del derecho, es decir, como una reacción al requerimiento expreso de información a un sujeto obligado. Cfr. Islas López, Jorge, comentario al artículo 18 de la LGTAIP, *op. cit.*, p. 99.

*transparencia activa* en diversas legislaciones como la argentina y chilena, y *publicidad activa* en la legislación española)<sup>63</sup>.

En el caso de nuestra legislación, Rigoberto Martínez Becerril señala lo siguiente:

... en cualquier ordenamiento legal, sin importar la materia que regulen, se contempla un derecho que puede ser ejercido por el particular mediante una actuación que genera como consecuencia una respuesta de la autoridad. La Ley de Acceso a la Información Pública no sólo prevé el derecho de acceder a la información en posesión de los órganos que ejercen en Poder del Estado, sino que además impone una obligación a dichos entes sin que se requiera la activación de las instancias respectivas para obtener determinada información [...] <sup>64</sup>

Así, el derecho de acceso a la información pública, en nuestro país, puede ejercitarse por las dos vías señaladas previamente, mediante un procedimiento previsto en la Ley, impulsado por el sujeto activo a través de la formulación de solicitudes dirigidas a los sujetos obligados, llamado *procedimiento de acceso a la información pública*; y a través de la consulta que se haga de la información pública puesta a disposición por cada sujeto obligado en los medios electrónicos, en cumplimiento de las obligaciones que les imponga la Ley para tales efectos, las cuales, en nuestro sistema normativo se llaman *obligaciones de transparencia*.

---

<sup>63</sup> En el caso de las diversas denominaciones mencionadas para esta modalidad de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se hace énfasis en el comportamiento activo de los sujetos obligados, ya que se da acceso a la información que la Ley determina que posee cierta relevancia de manera oficiosa, sin que sea necesaria la formulación de alguna solicitud o el desahogo de un procedimiento específico, se trata de un comportamiento proactivo de publicidad de que robustece la transparencia.

<sup>64</sup> Martínez Becerril, Rigoberto, op. cit. p. 70.

Para ejercer el derecho de acceso a la información pública, no se requiere que el titular acredite su identidad, algún interés directo, o alguna afectación personal que motive la pretensión de acceso a la información que requiere o a la que accede en las publicaciones realizadas por los sujetos obligados en cumplimiento de las obligaciones de transparencia, ya que “Es derecho de todos, humano, fundamental, irrevocable, solo sujeto, como todos los derechos, a las fronteras propias de una sociedad democrática”<sup>65</sup>. Lo anterior obedece al principio de no discriminación, que busca garantizar que cada integrante del conjunto social, pueda acceder a la información generada por el Estado en la realización de su quehacer, generando, como consecuencia, una cultura de interés por la cosa pública en todos los estratos sociales, y facilitando que cada persona conozca los derechos de los que es titular ante cada institución pública, y los límites en el actuar de éstas, creando una situación permanente de evaluación de la calidad del servicio público, optimizándolo y limitando la corrupción o la arbitrariedad, que genera en gran medida el desconocimiento de los administrados.

#### **1.1.7.1 Procedimiento de acceso a la información pública**

El procedimiento de acceso a la información pública es el mecanismo mediante el que la Ley regula la forma en que las personas podrán acceder a la información pública que es de su interés en determinado momento, a través de un requerimiento expreso de la misma a los sujetos obligados que la puedan poseer, y en el que se determinan los plazos y formas en las que los particulares y los sujetos obligados interactúan cuando aquellos ejercitan su derecho de acceso a la información pública a través del referido requerimiento, así como los medios y plazos en que diversa información relacionada con dicho requerimiento deberán ser entregadas al sujeto activo. El procedimiento señalado tiene como base la solicitud de acceso a la información pública, que es el requerimiento formal que se hace a

---

<sup>65</sup> García Ramírez, Sergio, nota preliminar, en Islas López, Jorge (coord.), *Ley general de transparencia y acceso a la información pública comentada*, México, INAI, 2016, p. 23.

uno o más sujetos obligados de información pública concreta; de acuerdo con el Segundo, fracción XXII, de los LPIAS, la solicitud de acceso a la información pública es la descripción de la información a la que el interesado desea tener acceso.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la LGTAIP, las solicitudes de acceso a la información pueden presentarse a los sujetos obligados a través de los siguientes medios:

- a) La PNT;
- b) Ante la Unidad de Transparencia de los sujetos obligados;
- c) Mediante escrito libre dirigido al sujeto obligado a través de correo electrónico, correo postal, mensajería, (la cual, de conformidad con lo dispuesto en el Noveno y el Vigésimo, párrafo segundo, de los LPIAS, en caso de ser recibida por personal ajeno a la Unidad de Transparencia tiene que remitirse a dicha Unidad a más tardar al día siguiente de su recepción); y
- d) De manera verbal o telefónica.

La LGTAIP señala en su artículo 124, como únicos requisitos de la solicitud de acceso a la información pública el nombre del solicitante o datos generales de su representante; el señalamiento de un domicilio o medio para recibir notificaciones; la descripción de la información que se solicita del sujeto obligado a la que va dirigida; datos adicionales que faciliten la identificación y/o la búsqueda de la información requerida al sujeto obligado; y la indicación de la modalidad en que se desea recibir la información requerida, misma que puede generar algún costo de reproducción o envío, dicha modalidad puede abarcar las siguientes opciones:

- 1) Recepción la información solicitada en formato electrónico a través de la PNT o de correo electrónico dirigido a alguna dirección en particular;
- 2) Acceso a la información requerida a través de la consulta directa de la misma en las instalaciones del sujeto obligado, considerando las medidas necesarias para la protección de la información que pudiera encontrarse clasificada;
- 3) Recepción de la información en copias simples o certificadas que podrán recogerse en las instalaciones del sujeto obligado o ser enviadas a un

domicilio señalado por el solicitante, a través del servicio de correo certificado o de algún servicio de mensajería en particular, señalado de manera expresa por el solicitante.

Cabe señalar que de conformidad con los principios de no discriminación y eficiencia que rigen el derecho de acceso a la información pública, y en los términos del referido artículo 122 de la LGTAIP, la información relativa al nombre del solicitante (así como los datos de su representante, en su caso) no se considera indispensable para la recepción y tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública, por lo que su ausencia no es causal de que las solicitudes correspondientes no sean tramitadas y atendidas.

Una vez que la solicitud de acceso a la información es recibida por el sujeto obligado, y de conformidad con el artículo 132 de la LGTAIP, éste cuenta con un plazo de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente en que se recibiera dicha solicitud para notificar la respuesta al interesado. Cabe señalar que los sujetos obligados tienen la posibilidad de ampliar dicho plazo por diez días hábiles más cuando hay alguna causa justificada, como lo puede ser la bastedad del volumen de la información requerida, la naturaleza compleja de la misma que exija un análisis detallado de los riesgos que podría actualizar al ser divulgada, o la dificultad que exista para su localización por corresponder a un periodo lejano o encontrarse asentada en un formato o base documental que dificulte su manejo, entre otras.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley contempla diversas situaciones que pueden materializarse durante la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, las cuales pueden derivar en la interrupción del plazo referido, así como en la disminución del mismo. Dichos supuestos detonan como consecuencia diversas reacciones concretas de los sujetos obligados o de los solicitantes, las cuales deben realizarse dentro de diversos plazos, estas situaciones son:

- a) La información requerida no es generada, obtenida, transformada ni tampoco debería de estar en posesión del sujeto obligado de conformidad con las facultades y atribuciones que le confieren a éste las disposiciones legales que le son aplicables, por lo que pueden declarar su *notoria*

*incompetencia* para dar acceso a la misma.<sup>66</sup> Lo anterior debe hacerlo la Unidad de Transparencia dentro del plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente en que se recibiera la solicitud correspondiente (artículo 136 de la LGTAIP).

- b) La información proporcionada por el particular en su solicitud no es clara, es insuficiente, errónea o incomprensible, lo cual imposibilita su interpretación y atención, en cuyo caso el sujeto obligado tiene la oportunidad de requerir de éste, por única ocasión durante el procedimiento, información adicional que permita aclarar la solicitud subsanándola de modo que se entienda la intención del interesado y pueda tramitarse de manera normal.

En caso de que el supuesto anterior se materialice, el sujeto obligado debe realizar el requerimiento de información adicional al solicitante dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la recepción de la solicitud. Dicho requerimiento interrumpe el plazo de veinte días hábiles con el que cuenta el sujeto obligado para notificar al solicitante la respuesta de su requerimiento, mismo que se reanuda cuando el solicitante proporciona la información adicional.

Una vez realizado el requerimiento de información adicional, el solicitante cuenta con diez días hábiles contados a partir del día siguiente en que le sea notificado el requerimiento en comento para dar respuesta a éste,

---

<sup>66</sup> Cabe destacar que aunque la información requerida no tuviese que ser generada, obtenida, transformada o estar en posesión del sujeto obligado de conformidad con sus atribuciones, facultades o funciones señaladas por la Ley, si dicha información estuviese en posesión del sujeto obligado respectivo, sin que importase el motivo por el cual sea así, la información se considera pública de conformidad con el principio de máxima publicidad, por lo que deberá entregarse al solicitante sin que pueda declararse la incompetencia notoria de éste para negar el acceso a la misma, *vid. supra*, nota 7.

momento en el que el plazo de veinte días hábiles para la notificación de la respuesta corre nuevamente a partir de donde fue interrumpido.

En caso de que el solicitante no atienda el requerimiento formulado dentro del plazo correspondiente, la solicitud correspondiente se tendrá por no presentada (artículo 128 de la LGTAIP).

- c) La información requerida se encuentra a disposición del público en general en algún medio impreso, electrónico o en otro medio diverso que pueda consultarse de manera presencial o a través de internet, en cuyo caso se deberá remitir al solicitante a dicha fuente dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la presentación de la solicitud, señalando el lugar, el modo y la forma en que puede consultar dicha información, (artículo 130 de la LGTAIP).
- d) La información requerida no se encuentra en los archivos del sujeto obligado con motivo de una inexistencia o de una incompetencia no notoria, por lo que las unidades administrativas a las que se hubiera remitido la solicitud correspondiente deben informar dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que les hubieran turnado la solicitud respectiva dicha situación al Comité de Transparencia, proporcionando además elementos que acrediten la realización de la búsqueda exhaustiva de dicha información, el señalamiento del servidor público que, en su caso, fuese responsable de la generación de dicha información y el contexto en el que se materializa la inexistencia (es decir, si la información requerida no existe en virtud de que la atribución que daría lugar a la generación de ésta no se ha ejercido; o si dicha información fue generada y no existe en los archivos a causa de su destrucción o extravío). Lo anterior, a efecto de que ese órgano colegiado resuelva sobre la procedencia o improcedencia de la inexistencia o la incompetencia no notoria (Vigésimo séptimo de los LPIAS) y ésta le sea notificada al solicitante dentro del plazo ordinario de veinte días hábiles contados a partir del día siguiente en que se hubiera recibido la solicitud respectiva.

Asimismo, el Comité de Transparencia, en el ámbito de sus facultades, puede ordenar a las unidades administrativas involucradas la generación de la información solicitada, en términos de las atribuciones, funciones y facultades del sujeto obligado correspondiente, de la información inexistente (siempre que esto resulte posible), para la atención de la solicitud correspondiente.

- e) Las unidades administrativas que tienen acceso a la información requerida consideran que ésta (en su totalidad o de manera parcial) actualiza alguna de las causales de clasificación previstas en las disposiciones normativas aplicables a la materia, por lo que deben informar dicha situación al Comité de Transparencia del sujeto obligado y someter a su consideración la confirmación de la clasificación correspondiente así como la aprobación de las versiones públicas que en su caso sean generadas, en un plazo de ocho días hábiles contados a partir de que la Unidad de Transparencia les haga entrega de la solicitud correspondiente (artículo 103 de la LGTAIP y Vigésimo quinto de los LPIAS).

Considerando lo anterior, el procedimiento de acceso a la información pública puede desarrollarse conforme a lo señalado en el esquema señalado en el Cuadro 1 del presente trabajo.

#### **1.1.7.2 Obligaciones de transparencia**

El derecho de acceso a la información pública no solo exige que las instituciones del Estado o las personas involucradas con el ejercicio de los recursos y el servicio público pongan a disposición de quienes expresamente la solicitan, la información pública en su posesión que les sea requerida de manera expresa por cualquier persona, sino que también impone sobre éstos la obligación de publicar de manera periódica y permanente diversa información contenida en un catálogo



señalado en la Ley.<sup>67</sup> Tal y como se ha referido previamente, en nuestro sistema jurídico esta forma de ejercitar el derecho de acceso a la información se conoce como *obligaciones de transparencia*, que son una serie de principios que buscan acercar a la Estado con la sociedad, poniendo aquellos a disposición de ésta la mayor cantidad posible de información que, por los temas a los que se acota, resulta de interés notorio para la sociedad, por lo que se podrá acceder a ésta sin que sea necesaria la realización de alguna solicitud expresa. Lo anterior, en armonía a los principios de máxima publicidad y de eficiencia, tiene como objetivo la generación de una mayor apertura gubernamental, así como garantizar el acceso a la información pública a los titulares del derecho, de manera sencilla, reduciendo con ello la cantidad de las solicitudes de acceso a la información pública que se pudieran presentar ante los sujetos obligados.<sup>68</sup>

De acuerdo con Tenorio Cueto:

... el espacio público se nutre de la información que el Estado publicita, y esta información, bajo la dinámica del mismo Estado, deberá ser toda aquella capaz de incidir directamente en la toma de decisiones democráticas de aquellos que interactúan en dicho espacio. En ese sentido el Estado deberá someterse en principio a un catálogo de obligaciones de transparencia que potencien la entrega de la información sin que medie una solicitud ciudadana, es decir, se asume institucionalmente exponer al escrutinio público de manera permanente la información con la cual trabajan los órganos del Estado.

[...]

Este listado no es limitativo; por el contrario, deberá estar siempre en constante expansión y movido siempre por el principio de máxima publicidad, el cual someterá a la administración pública a una constante revisión de los rubros contenidos como obligaciones de transparencia [...]<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, p. 33.

<sup>68</sup> Cfr. Villanueva Villanueva, Ernesto, *El derecho de acceso...*, *cit.* p. 25.

<sup>69</sup> Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, pp. 95 y 96.

En nuestra legislación, el cumplimiento de las obligaciones referidas se materializa mediante la publicación de la información denominada *obligaciones de transparencia comunes*, así como de la denominada *obligaciones de transparencia específicas*. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la LGTAIP, dicha información debe ser divulgada por los sujetos obligados en la PNT y en sus propios portales de internet.

Las llamadas *obligaciones de transparencia comunes* son aquella información que deben divulgar de manera oficiosa todos los sujetos obligados del país, en los tres niveles de gobierno, y que se señala de manera expresa en el listado contenido en el artículo 70 de la LGTAIP; mientras que las *obligaciones de transparencia específicas* son aquella información que deben divulgar de manera específica los sujetos obligados, en atención a su naturaleza jurídica (es decir, si son entidades de la administración pública, integrantes del poder legislativo o judicial, órganos autónomos, instituciones de educación superior dotadas de autonomía, partidos políticos, fideicomisos o fondos públicos, autoridades en materia laboral o sindicatos), y que se señala de manera expresa en los artículos 71 al 80 de la LGTAIP.

Cabe señalar, que existen también obligaciones específicas para los sujetos obligados del sector energético, así como para las personas físicas o morales a las que se asignan recursos públicos o se les faculta para ejercer actos de autoridad, para la consecución de los fines de las instituciones públicas que erogan los recursos o que facultan a los particulares, las cuales deben cumplir por sí mismas o a través de dichas instituciones públicas. Dichas obligaciones, y el modo en que deberá cumplirse con éstas, se señalan de manera expresa en los artículos 81 al 83 de la LGTAIP.

De igual forma, los sujetos obligados del orden federal también deben dar cumplimiento a las obligaciones específicas señaladas en la LFTAIP, en sus artículos 69 al 75, cuyo orden sigue la misma estructura que las señaladas en los artículos 71 al 80 de la LGTAIP; mientras que los sujetos obligados de los niveles local y municipal, podrán estar sometido a aquellas obligaciones específicas señaladas en las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública aplicables en cada Entidad Federativa.

Finalmente, y para que la información publicada por los sujetos obligados en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia esté homologada en

contenido y forma, el Sistema Nacional de Transparencia emitió los LTG, en los que se señalan los criterios que debe reunir la información publicada, tanto de fondo como de forma. Dichos Lineamientos también señalan los periodos a los que debe pertenecer la información que se publica de acuerdo con su naturaleza y la disposición normativa que señala su publicación; así como los plazos en los que debe realizarse la actualización respecto de la información publicada. En ese mismo sentido, el INAI emitió los LTF, que determinan los criterios, formatos y plazos aplicables para la publicación y actualización de las obligaciones de transparencia específicas que recaen sobre los sujetos obligados del orden federal.

### **1.1.7.3 Unidad de Transparencia**

La unidad de transparencia es la unidad administrativa señalada en el artículo 45 de la LGTAIP. De conformidad con lo señalado en el artículo 24, fracción I, de la Ley señalada, cada sujeto obligado deberá constituir una Unidad de Transparencia en su estructura. Las facultades de dicha unidad, de conformidad con lo dispuesto en el referido artículo 45 de la LGTAIP, se encuentran orientadas a tres actividades base, que son:

- 1) La implementación, ejecución y seguimiento de medidas para el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la apertura gubernamental al interior de las instituciones públicas (tal y como se desprende de las facultades señaladas en las fracciones VI, IX, X y XI del artículo 45 de la LGTAIP);
- 2) La recolección de información al interior de cada sujeto obligado para dar cumplimiento a las disposiciones legales en la materia y a los requerimientos de las autoridades competentes (tal y como se desprende de las facultades señaladas en las fracciones I y XI del artículo 45 de la LGTAIP); y
- 3) Asegurar el respeto, protección, promoción, y garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de la tramitación del procedimiento de acceso a la información pública y de la supervisión y difusión de la información que debe publicarse para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a cargo del sujeto obligado correspondiente (tal y como se desprende de las

facultades señaladas en el artículo 45, fracciones II, III, IV, V, VII y VIII, 121, 123, 125, 131, y 135 de la LGTAIP.

De las actividades señaladas, la más representativa es la referida en el inciso 3). Sin perjuicio de lo anterior, la actividad de la Unidad de Transparencia orientada a la protección y garantía del derecho de acceso a la información pública no se encuentra limitada al mero trámite y atención de las solicitudes de acceso que realicen los interesados al sujeto obligado correspondiente, o a la recolección, organización y publicación de la información de interés público señalada en el catálogo de obligaciones de transparencia para que cualquier persona pueda acceder a ella a través de internet. La Unidad de Transparencia también funge como el canal de comunicación entre el sujeto obligado y las autoridades en materia de transparencia y acceso a la información pública en los procesos de verificación que realizan éstas respecto del cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la Ley (artículos 88, párrafo tercero y 196 de la LGTAIP), así como en la sustanciación de las denuncias presentadas ante las autoridades en la materia por los presuntos incumplimientos materializados respecto de las obligaciones de transparencia (artículos 92, fracción II, 98, y 196 de la LGTAIP) y los medios de impugnación interpuestos en contra de las respuestas emitidas para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública que se les hubieran formulado (artículos 142, 173, 174, y 196 de la LGTAIP).

Asimismo, la Unidad de Transparencia funge como el enlace de contacto entre el sujeto obligado y el organismo garante correspondiente para la realización de diversas comunicaciones señaladas en las disposiciones normativas y para el cumplimiento de diversos requerimientos formulados por las autoridades a los sujetos obligados.

#### **1.1.7.4 Comité de Transparencia**

El Comité de Transparencia es el órgano colegiado previsto en el artículo 43 de la LGTAIP que debe integrarse al interior de cada sujeto obligado en términos de lo señalado en el artículo 24, fracción I, de dicha Ley a fin de que éste establezca las políticas y procedimientos internos que permitan a cada sujeto obligado cumplir con las obligaciones previstas en las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública. Las

resoluciones que emita ese órgano colegiado deberán ser por mayoría de votos, teniendo voto de calidad el Presidente de dicho órgano. El Comité de Transparencia se debe integrar por un número impar de servidores públicos y será presidido por uno de ellos; estos integrantes no pueden depender jerárquicamente entre sí para no comprometer sus resoluciones. De acuerdo con lo señalado en el artículo 64, párrafo cuarto, fracciones I a III, de la LFTAIP, los Comités de Transparencia de los sujetos obligados de la administración pública federal deberán integrarse por los servidores públicos titulares del área encargada de la coordinación del archivo institucional o su equivalente; de la Unidad de Transparencia; y del órgano de control interno o su equivalente.

En términos generales, las facultades del Comité de Transparencia se orientan a la realización de cuatro actividades base, que son las siguientes:

- 1) La implementación, ejecución y seguimiento de las medidas, políticas y procedimientos internos orientados a la promoción y fortalecimiento de la cultura de la transparencia y la apertura al interior del sujeto obligado a partir de una difusión y capacitación robusta para los servidores públicos correspondientes (artículo 44, fracciones IV, V y VI, de la LGTAIP);
- 2) La recolección, organización, envío y, en su caso, publicación de la información correspondiente al sujeto obligado señalada en las disposiciones normativas o que requieran las autoridades en materia de transparencia y acceso a la información pública para su análisis o la realización de informes o estudios, así como para el cumplimiento de dichas disposiciones (artículo 44, fracción VII, de la LGTAIP y Décimo Tercero de los LCDIVP);
- 3) La implementación de políticas y procedimientos internos orientados a dar mayor protección al derecho de acceso a la información pública, y de manera específica, mayor eficacia al ejercicio de éste, a través del procedimiento de acceso a la información pública (artículo 44, fracciones I, III y IV, de la LGTAIP); y
- 4) Emitir las resoluciones que confirmen, modifiquen o revoquen las determinaciones de clasificación, ampliación, incompetencia no notoria e inexistencia que sometan a su consideración las unidades administrativas del sujeto obligado para la atención de solicitudes de

acceso a la información pública y para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a su cargo (artículo 44, fracción II, de la LGTAIP).

De las bases señaladas previamente, la más representativa respecto de la actividad del Comité de Transparencia es la señalada en el inciso 4), misma que se encuentra estrechamente relacionada con las facultades de ese órgano colegiado para acceder a la información que las unidades administrativas hayan clasificado para tener certeza de la actualización de las causales previstas en la Ley, asegurando así la aplicación racional del régimen de excepciones para el derecho de acceso a la información pública (artículo 43, párrafo tercero, de la LGTAIP). De igual modo, es esa actividad la que da lugar a la facultad de exigir de las unidades administrativas la generación de información en términos de las facultades y funciones de cada una de esas unidades, así como la realización de la búsqueda exhaustiva de diversa información en posesión de ese sujeto obligado, o la acreditación de manera fundada y motivada de la inexistencia de la misma (artículo 44, fracción III, de la LGTAIP).

Sin perjuicio de lo anterior, y derivado del resto de las bases señaladas, el Comité de Transparencia también está facultado para desclasificar información cuando se actualicen los supuestos señalados en las disposiciones normativas y ese Comité lo considere pertinente (artículo 101, fracción IV, de la LGTAIP); así como para aprobar y solicitar a las autoridades en materia de transparencia y acceso a la información pública la ampliación de los plazos de reserva en los casos en que resulte procedente (artículo 44, fracción VIII, de la LGTAIP). Dichas funciones, como se observa, tienden a la protección de la información clasificada que se encuentra en posesión del sujeto obligado, lo cual se orienta a la protección del interés público. Asimismo, esas mismas facultades, desde otra perspectiva, tienen como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública, ya que aseguran el correcto ejercicio de éste, así como la adecuada aplicación del régimen de excepciones y la protección del interés público.

### **1.1.8 Mecanismos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en México**

Para que el derecho de acceso a la información pública sea efectivo, es necesario que su ejercicio, sea a través del procedimiento de acceso a la información pública o a través de la consulta que se realice de la información publicada de manera oficiosa por los sujetos obligados para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, esté debidamente protegido y garantizado por el Estado, ya que se trata de un derecho fundamental, y en caso contrario, se trataría de una prerrogativa carente de efectos que no mejoraría las condiciones ni satisfaría las necesidades esenciales de sus titulares.

En ese sentido, la Ley prevé la existencia de entidades cuya finalidad principal es la protección del derecho de acceso a la información pública, con facultades de supervisión y vigilancia respecto del quehacer de los sujetos obligados en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, conocidos en nuestro sistema jurídico como *organismos garantes*, existiendo uno por cada Entidad Federativa y uno más para el ámbito federal, que será la autoridad máxima en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en la república, llamado INAI.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la LGTAIP, dichos organismos son colegiados, deben integrarse por un número impar de Comisionados, siendo presididos por uno de ellos y cuentan con autonomía otorgada por la constitución, tanto técnica como para su gestión. Éstos son responsables de garantizar el derecho de acceso a la información pública, debiendo regirse por los principios de Certeza, Eficacia, Imparcialidad, Independencia, Legalidad, Máxima publicidad, Objetividad, Profesionalismo y Transparencia (artículo 8 de la LGTAIP).

De conformidad con la LGTAIP, los organismos garantes cuentan con diversas facultades comunes encaminadas a seis rubros generales, aunque en la LFTAIP y en las Leyes locales de la materia pueden señalarse facultades adicionales. En ese sentido, los rubros a los que se encuentran orientadas las facultades comunes de los organismos garantes son las siguientes:

- 1) Interpretación y protección de las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, frente a

disposiciones que pudieran contravenir los principios y bases establecidas en dichas normas (artículo 42, fracciones I y XV, de la LGTAIP);

- 2) Conocer, sustanciar y resolver los medios de impugnación interpuestos por los particulares en contra de las respuestas emitidas por los sujetos obligados para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública que les hubiesen formulado, así como las denuncias presentadas en contra de los presuntos incumplimientos de los sujetos obligados respecto de sus obligaciones de transparencia, a fin de proteger y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículos 42, fracciones II, IV, III, 63, 89, 94, 95, párrafo segundo, 96, 99, 142, 145, 146, 151, 152, 159, 165, y 198, de la LGTAIP);
- 3) Vigilar y verificar el cumplimiento de los sujetos obligados de las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como determinar el incumplimiento de los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública, imponiendo y ejecutando las medidas de apremio y sanciones correspondientes, o dando parte a las autoridades o instancias competentes para esos efectos (artículos 42, fracciones XVII, y XVIII, 84, 85, 88, 154, 198, 201, 202, 203, 207, 208, párrafo tercero, 209, 210, 211 y 215, de la LGTAIP);
- 4) Promover y difundir la cultura de la transparencia y de la apertura gubernamental, así como el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de capacitación, asesoría, realización y publicación de estudios o material de difusión enfocado en la materia, y verificación del cumplimiento de las disposiciones en la materia por parte de los sujetos obligados (artículos 42, fracciones V, VI, VII, XVI, XX y XXI, 53, 54, 56, 59, 80, y 82, de la LGTAIP);
- 5) Establecer de manera individual y colaborativa con diversas entidades y autoridades las políticas, mecanismos y procedimientos necesarios para asegurar la protección, promoción y ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículos 42, fracciones VIII, IX, X, XI, XIX, y 65, de la LGTAIP); y

- 6) Garantizar e implementar medidas que hagan accesible el ejercicio del derecho de acceso a la información pública para todas las personas, privilegiando a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad (artículo 42, fracciones XII, XIII y XIV, de la LGTAIP).

Asimismo, la Ley establece diversos mecanismos para la protección y garantía del derecho de acceso a la información pública, en los que, tal y como se señaló en el inciso 2), los sujetos obligados fungen como autoridad sustanciadora y resolutoria; es precisamente esa actividad la más representativa de los organismos garantes. Dichos mecanismos son: el *recurso de revisión* ante los organismos garantes, el *recurso de inconformidad* ante el INAI, y la *denuncia de incumplimiento de las obligaciones de transparencia* ante los sujetos obligados.

#### **1.1.8.1 Recurso de revisión ante los organismos garantes**

El recurso de revisión en materia de acceso a la información pública es un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio que tiene como fin la impugnación de las respuestas proporcionadas por los sujetos obligados para la atención de las solicitudes que los interesados hubieran formulado a éstos, al existir alguna inconformidad que actualice las causales señaladas en la Ley para la admisión a trámite del referido recurso. Se trata del primer mecanismo que puede hacer valer cualquier persona que haya ejercitado su derecho de acceso a la información pública a través del procedimiento de acceso a la información pública para impugnar la actuación de los sujetos obligados en el procedimiento correspondiente.

En el recurso de revisión, los organismos garantes intervienen como autoridades sustanciadoras y resolutoras, en el ámbito de sus competencias y en el nivel de gobierno que corresponda (siendo, en principio, los organismos garantes de las Entidades Federativas los encargados de dar trámite a los recursos de revisión que se interpongan en contra de las respuestas de los sujetos obligados de los niveles local y municipal; y el INAI el encargado de la tramitación de los recursos que se interpongan en contra de los sujetos obligados del orden federal). Dichos organismos garantes intervienen como terceros ajenos a la controversia que se genera entre el solicitante que ejerció el derecho

de acceso a la información pública y el sujeto obligado que atendió dicha solicitud, generando con su respuesta o con la ausencia de ésta, la inconformidad del interesado. Es esa posición de tercero es la que le obliga a actuar con imparcialidad a la hora de dirimir la controversia respectiva. Asimismo, el hecho de que los recursos de revisión se sustancien ante una autoridad diversa a la que emitió la respuesta impugnada evita el quiebre del derecho de acceso a la información pública que generaría la inadecuada aplicación de los procedimientos, y asegura que el derecho en comento se garantice por el Estado, que velará en todo momento por la protección de dicho derecho interpretando las actuaciones de los sujetos obligados desde la perspectiva de la máxima publicidad, así como por la adecuada aplicación del régimen de excepciones al mismo, señalado en las disposiciones normativas para la protección del interés público y el bien común.<sup>70</sup>

Privilegiando el principio de eficiencia, el recurso de revisión en materia de acceso a la información pública no tiene una forma específica a la que deba ceñirse, y puede presentarse como un escrito libre, teniendo como únicos requisitos el señalamiento de los elementos que permitan su adecuada tramitación, señalados en el artículo 144 de la LGTAIP, que son: el sujeto obligado al que se le realizó la solicitud de acceso a la información pública, cuya respuesta (o la ausencia de ésta) se impugna; el nombre del solicitante que recurre (o de su representante), así como del tercero interesado (en caso de que hubiera alguno) y la mención de un domicilio o medio para la recepción de notificaciones; el número de folio que identifica la respuesta emitida para dar atención solicitud de acceso a la información pública materia del recurso de revisión correspondiente; la mención de la fecha en que le fue notificada la respuesta a su solicitud, de la fecha en que tuvo conocimiento del acto reclamado, o la fecha en que venció el plazo para notificarla en los casos en que no se hubiese recibido respuesta; la mención del acto recurrido; las razones que dan lugar a la inconformidad (agravios); y la copia de la respuesta impugnada, o de su notificación (que en la práctica suele estar en el expediente electrónico que se forma con motivo de la atención de la solicitud, al realizarse tanto la solicitud como el recurso en un mismo sistema electrónico).

---

<sup>70</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 167 y 168.

Cabe señalar que al igual que en la tramitación de la solicitud de acceso a la información pública, la omisión de la mención del nombre del promovente no es causal para su desechamiento o para la omisión de su tramitación. Asimismo, al igual que en el trámite de las solicitudes de acceso a la información pública, se debe privilegiar el principio de suplencia, por lo que si existiera alguna deficiencia u omisión de los requisitos señalados en el recurso correspondiente, el organismo garante deberá subsanarlos, y en caso de que resulte imposible, deberá prevenir al recurrente por única vez para que subsane las omisiones o defectos detectados dentro de un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le hubiese notificado la prevención, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, se desechará el recurso respectivo (artículo 145 de la LGTAIP). La prevención referida interrumpe el plazo con el que cuentan los organismos garantes para resolver el recurso de revisión respectivo, mismo que se reanuda al día siguiente de aquel que se desahogara.

De conformidad con lo señalado en el artículo 142 de la LGTAIP, el recurso de revisión puede ser interpuesto de forma electrónica, verbal o impresa por el solicitante o por su representante ante el organismo garante competente o ante la Unidad de Transparencia del sujeto obligado correspondiente (quien en caso de recibirlo deberá remitirlo al organismo garante correspondiente a más tardar al día siguiente de aquel en que lo recibiera) dentro de los quince días hábiles siguientes de aquel en que se le hubiera notificado la respuesta que da origen a la inconformidad, o contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el artículo 132 de la LGTAIP, previsto para la notificación de la respuesta, sin que ésta hubiera sido puesta a su disposición.

Las causales por las que procede el recurso de revisión en materia de acceso a la información pública se encuentran señaladas en el artículo 143 de la LGTAIP, y se encuentran orientados a los siguientes rubros:

- 1) La negativa total o parcial del acceso a la información solicitada (artículo 143, fracciones I, II, III, IV y XI, de la LGTAIP);
- 2) La ausencia de respuesta en general, o dentro de los plazos señalados por la Ley (artículo 143, fracción VI, de la LGTAIP);
- 3) La deficiencia respecto del contenido, estructura o puesta a disposición de la información recibida (artículo 143, fracciones V, VII, VIII, IX y XII, de la LGTAIP); y

- 4) La ausencia de las formalidades necesarias para la validez de cualquier acto administrativo o que menoscaben el ejercicio del derecho de acceso a la información (artículo 143, fracciones X y XII, de la LGTAIP)

Es importante señalar que, las respuestas que emitieran los sujetos obligados con motivo de la modificación o revocación realizadas de la respuesta impugnada por el organismo garante correspondiente en la sustanciación de un recurso de revisión, son susceptibles de ser recurridas también, si en ellas se actualiza alguna de las causales mencionadas.

Una vez que el recurso de revisión es interpuesto, el Presidente del organismo garante deberá turnarlo a la ponencia del Comisionado que corresponda a fin de que se realice el análisis para determinar su admisión o desechamiento (artículo 150, fracción I, de la LGTAIP). Es importante señalar que en la LGTAIP no se señala un plazo para que el Presidente del organismo garante realice dicho turno, pero en la LFTAIP, se determina en su artículo 156, fracción I, que deberá hacerse dentro de los cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de su presentación. Los organismos garantes cuentan con un plazo total de cuarenta días contados a partir de la admisión de los recursos para la resolución de los mismos, pudiendo ampliar dicho plazo, sólo por una ocasión, hasta por veinte días adicionales (artículo 146, párrafo primero, de la LGTAIP).

En el caso de que el recurso sea admitido, el Comisionado ponente integra el expediente correspondiente, debiendo ponerlo a disposición de las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga dentro del plazo de siete días hábiles contados a partir de la notificación de la admisión del recurso respectivo y ofrezcan las pruebas que consideren pertinentes (artículos 150, fracciones II y III, de la LGTAIP; y 156, fracción III, de la LFTAIP); y una vez que dicho plazo vence, el Comisionado ponente puede decretar el cierre de instrucción (artículo 150, fracción V, de la LGTAIP). La LFTAIP señala en su artículo 156, fracción II, que si el organismo garante considera improcedente el recurso de revisión a la luz de las manifestaciones realizadas por las partes en el plazo de siete días hábiles en comento, éste debe desecharlo mediante acuerdo fundado y motivado, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de aquel en que hubiese concluido el plazo de siete días para que las partes manifestaran

lo que a su derecho conviniera y notificar dicha situación a las partes dentro del plazo de tres días hábiles siguientes al de la emisión del acuerdo de desechamiento.

De conformidad con lo señalado en los artículos 150, fracción IV, de la LGTAIP; y 156, fracción V, de la LFTAIP, el Comisionado ponente podrá celebrar audiencias con las partes, o recibirlas en audiencia cuando éstas lo soliciten, para poder allegarse de mayores elementos de convicción que permitan la mejor sustanciación y resolución de los recursos a su cargo.

Luego de que se decreta el cierre de instrucción, el organismo garante deberá emitir la resolución en un plazo de veinte días hábiles posteriores al de la emisión del acuerdo correspondiente (artículo 150, fracción VIII, de la LGTAIP). Las resoluciones de los organismos garantes podrán sobreseer, confirmar o revocar las respuestas emitidas por los sujetos obligados que se hubiesen impugnado (artículo 151, párrafo primero, fracciones I a III, de la LGTAIP). Dichas resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, mientras que para los recurrentes se deja a salvo el derecho de impugnarlas a través del juicio de amparo, para garantizar la mayor protección del derecho humano de acceso a la información pública (artículos 157 y 158 de la LGTAIP).

Una vez resuelto el recurso de revisión, el organismo garante deberá notificar su resolución a las partes en un plazo que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de aquel en que se hubiese aprobado ésta, dando a los sujetos obligados un plazo que no podrá exceder de diez días hábiles posteriores al de la notificación respectiva para que den cumplimiento de dicha resolución, e informen al organismo garante de dicho cumplimiento en los tres días hábiles posteriores al del cumplimiento (artículos 151, párrafo segundo, y 153, de la LGTAIP).

Finalmente, las causales de improcedencia de los recursos de revisión en materia de acceso a la información pública se encuentran señaladas en el artículo 155, de la LGTAIP, siendo las siguientes:

- 1) La presentación extemporánea del recurso;
- 2) La existencia de un medio de impugnación o procedimiento para la defensa del recurrente, presentado por éste ante el Poder Judicial;

- 3) La ausencia de actualización de alguna de las causales de procedencia del recurso de revisión, señaladas en la propia Ley;
- 4) La omisión del desahogo de la prevención que el organismo garante hubiera hecho al recurrente para el perfeccionamiento del recurso;
- 5) La impugnación de la veracidad de la información proporcionada por el sujeto obligado;
- 6) La formulación de una consulta en vez de la impugnación de la respuesta emitida por el sujeto obligado, o de la ausencia de ésta; y
- 7) La ampliación de la solicitud formulada por el recurrente, en su momento, por lo que respecta a los nuevos contenidos que hiciera de la misma.

Mientras que las causales de sobreseimiento de los recursos en comento se enlistan en el artículo 156, de la LGTAIP, y son las siguientes:

- 1) El desistimiento del recurrente;
- 2) El fallecimiento del recurrente;
- 3) La modificación o revocación del acto reclamado por parte del sujeto obligado que lo emitiera, siempre que dicha modificación deje sin materia el recurso correspondiente; y
- 4) La aparición de una causal de improcedencia luego de la admisión del recurso.

Para la resolución de los recursos de revisión en los que se impugne la negativa de la información requerida por parte de los sujetos obligados correspondientes (de manera particular, en los casos en que se hubiese realizado la clasificación de dicha información), los organismos garantes deberán realizar una prueba de interés público, basada sobre los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, para determinar si la negativa efectivamente se apega al mantenimiento del interés público y el bien común (artículo 148 de la LGTAIP).

#### **1.1.8.2 Segunda instancia del recurso de revisión ante el INAI**

De conformidad con la Ley, se prevé la actuación del organismo garante del orden federal (el INAI) como un órgano de segunda instancia para los casos de los recursos de revisión sustanciados ante los organismos garantes de las Entidades Federativas, interpuestos en contra de las respuestas emitidas por los

sujetos obligados del nivel local o municipal. Lo anterior se puede materializar a través de dos vías: la atracción por parte del INAI, y el recurso de inconformidad impulsado por el recurrente. En el caso de ambas vías, la Ley prevé su existencia para privilegiar en todo momento la garantía y protección del derecho de acceso a la información de los sujetos activos, minimizando la posible intervención o presión que en determinados asuntos pudieran ejercer los gobiernos locales sobre los organismos garantes, y homogeneizando los criterios para el análisis y aplicabilidad de la clasificación o desclasificación de la información en asuntos de relevancia notoria.<sup>71</sup>

Respecto de la facultad de atracción, de conformidad con lo señalado en el artículo 181 de la LGTAIP, el INAI puede conocer de los recursos de revisión tramitados ante los organismos garantes de las Entidades Federativas cuya resolución aún no haya sido emitida, cuando se considere que son relativos a temas novedosos, así como de aquellos de relevancia o interés notorios; para lo cual, el Pleno del INAI, por mayoría de votos, debe aprobar de manera fundada y motivada tal atracción, misma que, en términos de lo establecido en el artículo 185, de la LGTAIP, puede llevarse a cabo: 1) de manera oficios, durante cualquier momento del trámite, siempre que no se hubiera emitido la resolución correspondiente; o 2) a petición de los organismos garantes respectivos, que deberán solicitar el análisis del caso en concreto y el ejercicio de dicha facultad al INAI dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la interposición del recurso de revisión respectivo, para que dentro del plazo de diez días hábiles posteriores al de la solicitud, dicho Instituto Nacional determine si ejerce o no la facultad. Cabe destacar, que las resoluciones emitidas por el INAI en los recursos que hubiese atraído para su conocimiento, son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, mientras que para los recurrentes se deja a salvo el derecho de impugnarlas a través del juicio de amparo (artículo 188 de la LGTAIP).

Respecto del recurso de inconformidad interpuesto por los recurrentes, éste se interpone ante el INAI o ante el Poder Judicial de la Federación por los recurrentes para impugnar las resoluciones emitidas en los recursos de revisión que se hubieran tramitado ante los organismos garantes de las Entidades

---

<sup>71</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 168 y 169

Federativas (artículo 159 de la LGTAIP). Dicho recurso procede sólo en los casos en que las resoluciones impugnadas confirmen o modifiquen la clasificación de la información realizada por los sujetos obligados que emitieran las respuestas impugnadas en un primer momento; que confirmen la inexistencia de la información declarada por los sujetos obligados, o en los casos en que los organismos garantes omitan la emisión de una resolución para los recursos correspondientes dentro de los plazos señalados en las disposiciones normativas (artículo 160 de la LGTAIP).

El recurso de inconformidad deberá presentarse por medios electrónicos o impreso, ante la autoridad competente o ante el organismo garante que emitiera la resolución que se impugna (en cuyo caso, dicho organismo garante deberá remitir el recurso de inconformidad al INAI mediante la PNT), dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se le hubiera notificado la resolución materia del recurso, o siguientes a aquel en el que venciera el plazo para que el organismo garante emitiera una resolución (artículo 161 de la LGTAIP).

Al igual que en el caso del recurso de revisión, en el recurso de inconformidad deberán señalarse los elementos que permitan su tramitación a la autoridad competente, mismos que se enlistan en el artículo 162 de la LGTAIP. De igual modo, y privilegiando el principio de suplencia de la queja, en caso de que el recurso de inconformidad no cumpliera con alguno de los requisitos señalados en el artículo referido, la autoridad deberá prevenir por única ocasión al inconforme dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la presentación del recurso, para que dentro de un plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le notificara la prevención, el inconforme subsane las omisiones señaladas, so pena de tener por no presentado el recurso respectivo si omite desahogar dicha prevención. La prevención interrumpe el plazo con el que cuenta la autoridad que conoce del recurso para emitir una resolución, mismo que se reanuda con el desahogo de la misma (artículo 164 de la LGTAIP).

Una vez admitido el recurso, la autoridad contará con un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la admisión para emitir la resolución correspondiente; dicho plazo puede ampliarse de manera fundada y motivada por un periodo de treinta días hábiles más (artículo 165 de la LGTAIP). A partir de que se le notifique la admisión respectiva, el inconforme contará con un plazo

de diez días hábiles para manifestar lo que a su derecho convenga y para presentar las pruebas que considere oportunas, una vez que dicho plazo venza, la autoridad decretará el cierre de instrucción y se procederá a la formulación de la resolución. Cabe señalar que el plazo para la realización de las manifestaciones del recurrente puede ampliarse por diez días hábiles adicionales a petición de éste (artículo 168 de la LGTAIP). Por lo que corresponde a los terceros interesados, éstos cuentan con un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que se le hubiese notificado de la admisión del recurso para acreditar su carácter y manifestarse (artículo 169 de la LGTAIP).

Las resoluciones que la autoridad competente emita en la sustanciación de los recursos de inconformidad podrá: 1) desechar o sobreseer el recurso; 2) confirmar la resolución impugnada; o 3) revocar o modificar la resolución impugnada (artículo 170 de la LGTAIP); dichas resoluciones son vinculantes, definitivas e inatacables para los organismos garantes y para los sujetos obligados correspondientes, mientras que para los recurrentes se deja a salvo el derecho de impugnarlas ante el Poder Judicial mediante el juicio de amparo (artículo 180 de la LGTAIP). En los casos en que la resolución emitida por la autoridad implique la modificación o revocación de la resolución impugnada, el organismo garante local que la emitió cuenta con un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente en que se le hubiera notificado la resolución de modificación o revocación correspondiente para emitir un nuevo fallo (artículo 172 de la LGTAIP), que deberá hacer del conocimiento del sujeto obligado involucrado en el recurso de revisión que dio origen al recurso de inconformidad, para que dé cumplimiento a la misma en un plazo que no podrá exceder de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación e informe al organismo garante local de dicho cumplimiento, dentro del plazo de diez días con el que contaba para dar cumplimiento al nuevo fallo (artículos 173, 174 y 175 de la LGTAIP).

Finalmente, las causales de improcedencia de los recursos de inconformidad en materia de acceso a la información pública se encuentran señaladas en el artículo 178, de la LGTAIP, siendo las siguientes:

- 1) La presentación extemporánea del recurso;

- 2) La existencia de un medio de impugnación o procedimiento para la defensa del recurrente, presentado por éste ante el Poder Judicial;
- 3) La ausencia de actualización de alguna de las causales de procedencia del recurso de inconformidad, señaladas en la propia Ley;
- 4) La ampliación de la pretensión del recurrente respecto de los agravios que se plantearon inicialmente ante el organismo garante correspondiente en el recurso de revisión; y
- 5) La incompetencia del INAI.

Mientras que las causales de sobreseimiento de los recursos en comento se enlistan en el artículo 156, de la LGTAIP, y son las siguientes:

- 1) El desistimiento del recurrente;
- 2) El fallecimiento del recurrente;
- 3) La modificación o revocación del acto reclamado por parte del organismo garante que lo emitiera, siempre que dicha modificación deje sin materia el recurso correspondiente; y
- 4) La aparición de una causal de improcedencia luego de la admisión del recurso.

### **1.1.8.3 Denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia**

El vocablo *denuncia* se utiliza en el derecho penal mexicano para referirse a “la voluntaria participación de conocimiento que alguien efectúa, por el cual transmite verbalmente o por escrito al Ministerio Público o a la policía ministerial, los datos que posee sobre el sospechoso o acerca de la probable comisión de un delito de persecución oficiosa”<sup>72</sup>. Por su parte, el Diccionario de la lengua española define la *denuncia* como la “Acción y efecto de denunciar” o como el “Documento en que se da noticia a la autoridad competente de la comisión de

---

<sup>72</sup> Hernández Pliego, Julio, “Denuncia, delación y pesquisa”, en Cienfuegos Salgado, David y Guinto López, Jesús Boanerges (coord.), *El derecho mexicano contemporáneo: Retos y Dilemas: Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, México, Fundación Académica Guerrerense, Universidad Autónoma de Chiapas, El Colegio de Guerrero, 2012, p. 271, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3228-el-derecho-mexicano-contemporaneo-retos-y-dilemas#115370>.

un delito o de una falta”<sup>73</sup>, mientras que por *denunciar* define la acción de “Avisar o dar noticia de algo”, de “Participar o declarar oficialmente el estado ilegal, irregular o inconveniente de algo”, de “Dar a la autoridad judicial o administrativa parte o noticia de una actuación ilícita o de un suceso irregular”<sup>74</sup>. En todas las acepciones señaladas se advierte que el elemento común es la acción de hacer del conocimiento de alguna autoridad, la existencia o comisión de alguna situación irregular o contraria a las disposiciones normativas.

En materia de transparencia y acceso a la información pública, la denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia es un mecanismo a través del cual cualquier persona puede dar aviso a los organismos garantes del presunto incumplimiento en que incurran los sujetos obligados respecto de la publicación o actualización de las información prevista en las obligaciones de transparencia comunes o específicas a su cargo (artículos 63 y 89 de la LGTAIP). Este mecanismo tiene como objeto garantizar el derecho de acceso a la información pública a través de la consulta que se haga de la información que los sujetos obligados deben poner al alcance de toda la sociedad a través de internet, tomando conocimiento de los incumplimientos en que éstos pudieran incurrir, analizando la procedencia de la manifestación hecha por el denunciante y resolviendo, en caso de que considere dicha denuncia fundada, la publicación o actualización de la información que corresponda al sujeto obligado denunciado, asegurando así, que en todo momento, la sociedad pueda acceder a la información que por su naturaleza resulta relevante y de interés general, sin que las omisiones de los sujetos obligados se traduzcan en un menoscabo del derecho fundamental de acceso a la información pública.

La LGTAIP señala en su artículo 90 las cuatro etapas del procedimiento de atención de las denuncias correspondientes, siendo las siguientes:

- 1) Presentación de la denuncia ante los organismos garantes: En esta etapa del procedimiento, cuando cualquier persona considere que un sujeto obligado ha incurrido en el incumplimiento de la publicación o actualización de la información señalada en las obligaciones comunes

---

<sup>73</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. edición, Madrid, 2014, <https://dle.rae.es/?id=CEDI4Ma>.

<sup>74</sup> *Ibidem*, <https://dle.rae.es/?id=CEJpj4J>.

o específicas de transparencia de algún sujeto obligado, puede por sí misma o a través de su representante, presentar la denuncia correspondiente ante los organismos garantes locales o ante el INAI (según el nivel de gobierno al que pertenezca el sujeto obligado que considere que incumplió dichas obligaciones), pudiendo hacerlo:

- a) Por medios electrónicos: a través del sistema que los organismos garantes pongan a disposición del público para esos fines o mediante el correo electrónico que éstos pongan a disposición para dichos fines (artículo 92, fracción I, de la LGTAIP); o
- b) Por escrito presentado físicamente ante la Unidad de Transparencia del organismo garante competente (artículo 92, fracción II, de la LGTAIP).

Dichas denuncias podrán realizarse en apego a los formatos que los organismos pongan a disposición de los interesados o mediante escrito libre (artículo 93 de la LGTAIP) que contenga los datos necesarios para su tramitación, que son: i) Nombre del sujeto obligado; ii) Descripción clara y precisa del incumplimiento denunciado; iii) Domicilio o dirección de correo electrónico para recibir notificaciones (sólo en los casos en que la denuncia no se presente a través del sistema establecido para dicho fin); y iv) Nombre del denunciante, que al igual que en el caso de las solicitudes de acceso a la información pública, y de los recursos de revisión o de inconformidad, será un requisito opcional (artículo 91 de la LGTAIP).

- 2) Solicitud por parte del organismo garante del informe con justificación al sujeto obligado denunciado: Una vez que la denuncia sea admitida por el organismo garante, éste deberá notificar dentro de los tres días hábiles siguientes al sujeto obligado denunciado de dicha admisión, requiriéndole en el acto la presentación de un informe con justificación respecto de los hechos o motivos de la denuncia, mismo que deberá entregar al organismo garante dentro de los tres días hábiles siguientes de aquel en que le fuera notificada la admisión de la denuncia respectiva, pudiendo presentar informes posteriores que complementen el primero en caso de que el organismo garante los requiera (artículos 94, párrafo segundo y 95, de la LGTAIP).

- 3) Resolución de la denuncia: Presentado el informe con justificación del sujeto obligado, el informe complementario que le hubiese requerido a éste, o vencido el plazo con el que contaba el sujeto obligado denunciado para presentar cualquiera de ellos, al día siguiente, comenzará a correr un plazo de veinte días hábiles para que el organismo garante correspondiente resuelva la denuncia respectiva, debiendo hacerlo de manera fundada y motivada (artículo 96 de la LGTAIP). Al igual que en el caso de los recursos de revisión, las resoluciones emitidas por los organismos garantes para las denuncias son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, dejando a salvo el derecho del denunciante para impugnar éstas a través del juicio de amparo (artículo 97, párrafo segundo, de la LGTAIP).

Una vez emitida la resolución, el organismo garante deberá notificarla a las partes dentro de los tres días hábiles siguientes al de la emisión (artículo 97, párrafo primero, de la LGTAIP).

- 4) Ejecución de la denuncia: En caso de que el organismo garante determine que el sujeto obligado efectivamente incumplió, de manera total o parcial, y ordene el cumplimiento respecto de la publicación o actualización de la información materia de la denuncia, el sujeto obligado denunciado contará con un plazo de quince días hábiles posteriores al de la notificación correspondiente, para dar cumplimiento de la resolución emitida y notificar de dicho cumplimiento al organismo garante (artículos 97, párrafo tercero, y 98, párrafo primero, de la LGTAIP).

El organismo garante verificará si el sujeto obligado dio cumplimiento a la resolución que hubiera emitido para la denuncia correspondiente, emitiendo el dictamen de cumplimiento en caso de que lo haya hecho. En caso contrario, notificará dicha situación a través de su Unidad de Transparencia al superior jerárquico del servidor público responsable de dar cumplimiento a la resolución respectiva, para que en dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de dicha notificación, se realice el cumplimiento respectivo. En caso de que el organismo garante determine la subsistencia del incumplimiento por parte del

sujeto obligado de la resolución emitida, emitirá el dictamen de incumplimiento correspondiente dentro de los cinco días hábiles posteriores al de la notificación al superior jerárquico y dará aviso de éste al Pleno del organismo garante para que imponga las medidas de apremio o sanciones correspondientes (artículos 98, párrafos segundo y tercero, y 99, de la LGTAIP).

## **1.2 La transparencia y su finalidad**

No obstante que en el habla coloquial se suele utilizar el término *transparencia* como sinónimo del derecho de acceso a la información pública, se trata de conceptos distintos. Podemos entender el derecho de acceso a la información pública como una prerrogativa, la facultad de solicitar, buscar, obtener, recibir y utilizar la información pública con libertad; mientras que la transparencia se trata de una situación en la que el derecho referido se ejerce sin interrupciones u obstáculos impuestos por las entidades del Estado o los servidores públicos, quienes no sólo omiten en su actuación la limitación o menoscabo del derecho referido, sino que lo promueven, respetan y garantizan de manera proactiva.

De acuerdo con Juan Luis González Alcántara, la transparencia:

... viene a ser la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos y actos públicos. Si analizamos que el objetivo principal del sistema republicano y democrático no estriba en que el funcionario de turno o que algún analista exponga en un papel las cuentas públicas, o en un soporte técnico consideraciones que atañan a la cosa pública, sólo como un mero acto formal, debemos concluir que la razón fundamental del sistema consiste en que dicha información llegue al ciudadano de manera comprensible, accesible y por consiguiente transparente, para que éste tenga la posibilidad de realizar su análisis, como receptor principal de la información pública.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> González Alcántara, Juan Luis, "Transparencia y acceso a la información judicial", en Caballero Juárez, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law

La transparencia, en sentido literal significa la cualidad de un objeto que permite la vista a través de él, y en materia de acceso a la información pública se utiliza como una analogía, para representar aquella situación en que las instituciones públicas, no impiden ni obstaculizan a la población la vista a la información generada respecto de su gestión y del ejercicio de los recursos públicos con motivo del cumplimiento de sus fines. En ese sentido, la transparencia puede interpretarse como un conjunto de obligaciones fundamentales a cargo del Estado y sus instituciones, encaminadas a generar una situación permanente de apertura de la información pública en su poder, para que todas las personas puedan acceder a la misma sin necesidad de requerirla, pues ya es visible y accesible para todos, siendo así un elemento inseparable e indispensable del adecuado ejercicio del servicio público cuya consecuencia es la subsistencia del Estado de Derecho.<sup>76</sup>

De lo anterior se desprende que la transparencia es parte del sistema de rendición de cuentas que permite, en cada Estado, y a su vez, en cada nivel de gobierno, el acceso eficiente a la información emanada de las actuaciones de quienes detentan el poder o gestionan los recursos públicos, con lo que se puede evaluar dicha actuación con documentación que sustente los hechos, fundamentos y motivos que revistieron la toma de decisiones y la ejecución de las acciones de los servidores públicos durante su gestión. Lo anterior permite que toda persona interesada pueda intervenir en la evaluación referida, y que se materialice una rendición de cuentas verdaderamente útil, pues la información

---

Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, pp. 164 – 165, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

<sup>76</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, p. 31, y Cfr. Rodríguez Villafañe, Miguel Julio, “La transparencia en el poder judicial de Argentina”, en Caballero Juárez, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, pp. 3 y 4, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

respectiva se somete al escrutinio de todos, a través de la publicación de la información de manera periódica, permanente, accesible y eficiente, generando un entorno constante de vigilancia social que inhibe la corrupción y el ejercicio desproporcionado o indebido del servicio público o de los recursos públicos.<sup>77</sup>

Robustece lo anterior lo expuesto por Jorge Romero Zazueta, quien señala que:

La visibilidad del poder es uno de los atributos que caracteriza a la democracia frente a otras formas de gobierno. [...]

Gobernar en público supone hacer que el poder sea controlable por la mirada de los ciudadanos. La publicidad transparenta una concepción de la democracia que aparece como un régimen de luz, que excluye el secreto como principio de la actuación en el ámbito de la cosa pública.

En los modernos Estados constitucionales, la publicidad se convierte en un atributo imprescindible de un sistema de justicia de filiación y orientación democrática en tanto que hace posible el control de la actuación del Poder Judicial por la opinión pública.<sup>78</sup>

Es precisamente la visibilidad de la actuación de los servidores públicos lo que permite a los gobernados la toma de decisiones responsables, el ejercicio del sufragio consciente y la consolidación de una democracia saludable,<sup>79</sup> por lo

---

<sup>77</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y Alianza Cívica A.C., *op. cit.*, pp. 12-16.

<sup>78</sup> Romero Zazueta, Jorge, “Acceso a la información pública: un aspecto fundamental e imprescindible de la democracia”, en Caballero Juárez, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, pp. 283 y 284, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

<sup>79</sup> Gómez Campos, Luis Sigfrido, “Acceso a la información pública del poder judicial: una visión comparativa”, en Caballero Juárez, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la

que la transparencia se posiciona como uno de los pilares del Estado democrático y del sistema republicano.

El concepto de transparencia surge en el contexto de la ciencia política y de la administración pública, y ha sido implementado en el campo del derecho de manera relativamente reciente para reforzar diversos conceptos y principios relacionados con la rendición de cuentas, por lo que se le ha revestido de cierta relevancia en países como el nuestro (especialmente los países latinoamericanos) que durante amplios periodos de su historia han estado inmersos en un contexto de corrupción imperante o regímenes autocráticos; mismos en donde la sociedad ha comenzado a exigir de manera más contundente y constante de sus autoridades la visibilidad de la actuación gubernamental para poder determinar si el quehacer de sus representantes o gobernantes ha sido ético, lícito, y orientada al cumplimiento de lo prometido a la sociedad o de sus deberes como servidores públicos, generando así un deseo de la materialización efectiva del régimen democrático republicano.<sup>80</sup>

Dado que el objetivo primario del derecho de acceso a la información se limita a la libre circulación de la información pública por los integrantes de la sociedad, para la consolidación de la participación ciudadana y la subsistencia del bien común a través de la intervención eficiente en la vida pública por parte de éstos, y de que la finalidad de la transparencia es la adecuada rendición de cuentas por parte de los servidores públicos y las entidades del Estado frente a la sociedad, ambos conceptos se encuentran estrechamente relacionados, siendo la transparencia una de las herramientas o instrumentos previstos en las disposiciones normativas en materia de acceso a la información pública, para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho. En ese sentido, la transparencia, que por principio consiste en la actitud de apertura y publicidad constante del quehacer público (otorgamiento proactivo de la información a cualquier persona, al ponerla al alcance y a la vista de cualquiera, en todo momento); y que de manera complementaria deriva en la actitud de respeto del derecho en comento,

---

Justicia, Open Society Institute, 2005, p. 147, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

<sup>80</sup> Cfr. Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

teniendo como directriz rectora en el ejercicio del servicio público la no obstaculización o entorpecimiento del derecho referido, estableciendo procedimientos apegados a las disposiciones normativas, que sean accesibles y sencillos, para dar celeridad al ejercicio de dicho derecho. De lo anterior se desprende que la transparencia no es un derecho fundamental, sino un precepto o valor que garantiza, impulsa y protege la existencia y eficacia del derecho fundamental del acceso a la información pública.<sup>81</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, es importante hacer énfasis en el hecho de que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia son conceptos diversos, ya que si se confunden, se corre el riesgo de asumir que el derecho de acceso a la información se limita al acceso u obtención de la información que las entidades y los servidores públicos divulgan de manera voluntaria o en cumplimiento de las disposiciones en la materia, excluyendo la posibilidad del requerimiento de información específica de manera expresa a través de los procedimientos impulsados por el titular del derecho, o a *contrario sensu*, de asumir que la transparencia se encuentra limitada al otorgamiento de la información que le es expresamente solicitada a través de dichos procedimientos, sin que se extienda de manera permanente, continua y constante sin que obre un requerimiento expreso por parte de algún interesado.<sup>82</sup>

### **1.2.1 Relación y distinción de la transparencia respecto de otros conceptos similares**

El concepto de transparencia no sólo se encuentra asociado al derecho de acceso a la información pública, ya que también se vincula, en virtud de sus finalidades, con diversos tópicos orientados a la misma finalidad, alguna similar, o alguna complementaria. A continuación se señalarán algunos de estos conceptos, así como su relación con la transparencia, y los elementos que los distinguen de dicho principio.

- 1) Rendición de cuentas: La rendición de cuentas se entiende como un mecanismo que permite el control del poder público por sus titulares originarios, los integrantes de la sociedad, que delegan

---

<sup>81</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 13 y 14.

<sup>82</sup> *Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., op. cit.*, p. 31

dicho poder al Estado, sus entidades y sus servidores públicos. La rendición de cuentas comprende cuatro clases de mecanismos de control: a) Los horizontales, que son aquellos que el propio Estado ejerce de manera institucional a través de las funciones de contraloría o entidades dedicadas a la fiscalización y supervisión de la actuación pública de los sujetos en quienes se delega el poder público para corroborar el buen o mal ejercicio de dicho poder y de las facultades que las normas jurídicas otorgan a dichos sujetos para la consecución de las finalidades públicas que les son encomendadas; 2) Los verticales, que son los mecanismos de control que se ejercen culminado el periodo en que un servidor público ejerció sus facultades y que se materializa en la realización de declaraciones o informes de actividades, dirigidos a la sociedad en general para la evaluación de la toma de decisiones llevada a cabo así como de la ejecución de determinadas acciones; 3) Los sociales, que son aquellos no establecidos jurídicamente a través de instituciones o procedimientos regulados, en los que mediante la intervención directa de la sociedad se puede manifestar la inconformidad o respaldo de las acciones ejecutadas por los servidores públicos o de su gestión; y 4) Los transversales, ejecutados por entidades instituidas con la finalidad de dar protección a los derechos de los integrantes de la sociedad frente a los actos de las instituciones públicas en el ejercicio de sus atribuciones.<sup>83</sup>

En ese sentido, la transparencia es un principio que coadyuva con los cuatro diferentes mecanismos para la rendición de cuentas de los servidores públicos, ya que, en todos los casos (y

---

<sup>83</sup> Aguilera de Hombre, Fernando, “Rendición de cuentas transversal (transparencia y acceso a la información pública y acceso a la información), su efectiva tutela jurisdiccional”, en Martí Capitanachi, Luz del Carmen (coord.), Temas selectos de transparencia y acceso a la información, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública, 2011, pp. 53 – 57, [http://ivai.org.mx/Academia/Libro\\_Transparencia.pdf](http://ivai.org.mx/Academia/Libro_Transparencia.pdf).

particularmente en el caso de los mecanismos verticales, sociales y transversales), resulta indispensable que quienes ejercen actos de autoridad o recursos públicos para el cumplimiento de los fines del Estado, den publicidad de las decisiones que toman o de las acciones que realizan para dichos efectos, con lo que se puede realizar una evaluación consciente, que permita el contraste entre lo que reporta quien rinde cuentas, y las pruebas documentales derivadas de lo que efectivamente realizó durante su gestión.

- 2) Fiscalización pública: La participación ciudadana no consiste únicamente en la intervención de los ciudadanos de un Estado determinado en la vida política de dicho Estado a través de la elección de sus representante o de la toma de decisiones a través de procedimientos de ratificación o propositivos, para que éstos aporten propuestas en materia legislativa o administrativa; también implica la vigilancia y fiscalización de los actos realizados por el Estado a través de sus instituciones por parte de la ciudadanía, lo cual deriva en el mejoramiento constante de la administración pública y en el ejercicio eficiente y adecuado de los recursos públicos, así como en la inhibición de la corrupción por parte de los servidores públicos o en la identificación y sanción de las conductas ilícitas de éstos.<sup>84</sup> Se trata de un concepto equivalente al de la Contraloría social, que de conformidad con el otrora IFAI, “[...] es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada e independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Cfr. Morales Tostado, María del Carmen, *op. cit.*, p. 38.

<sup>85</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y Alianza Cívica A.C., *op. cit.*, p. 16.

En ese orden de ideas, la fiscalización ciudadana se lleva a cabo en los mecanismos de rendición de cuentas verticales y sociales, por lo que es una consecuencia de dichos mecanismos, y a su vez, funciona como un elemento de análisis que se potencia con la transparencia, teniendo como resultado la consecución de algunos de los fines de la transparencia, como lo son la subsistencia del buen gobierno y de la administración pública eficiente, así como la inhibición de arbitrariedades por parte de quienes han sido designados para detentar y ejercer el poder que originariamente reside de los integrantes de la sociedad.

- 3) Publicidad administrativa: Se trata de uno de los principios de la actuación administrativa, que implica, que en el desempeño del servicio público, aquellos que ejercen actos de autoridad o recursos públicos, para la consecución de las finalidades del estado con motivo de la tenencia de algún cargo como servidor público, deben permitir en todo momento que sus acciones sean visibles para la sociedad, de modo que la secrecía gubernamental se reduzca a su mínima expresión y sólo en aquellos casos en que para la preservación del interés público se requiera. Dicho principio se encuentra estrechamente vinculado con el principio de documentación de la actuación gubernamental, ya que para poder contrastar, visualizar y evaluar el proceder de los servidores públicos y de las instituciones públicas, se requiere que todos los actos que se realicen en el desempeño de sus labores queden debidamente registrados en fuentes documentales que perduren a lo largo del tiempo y a las que se pueda acceder en cualquier momento, sin importar que el hecho que les dio origen, se haya realizado con anterioridad.<sup>86</sup>

De lo anterior, se desprende que la publicidad administrativa es un concepto que va de la mano con la transparencia, que no sólo implica el registro y visibilidad del quehacer público, sino que además, impone obligaciones al Estado y sus entidades, para que

---

<sup>86</sup> Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *op. cit.*, pp. 164 y 165.

realicen y favorezcan el acceso de dicha información a la sociedad, con lo que se podría decir, que complementa a la publicidad administrativa, o que se consolida a partir de dicho principio.

### **1.3 Instrumentación de las disposiciones en materia de acceso a la información pública y transparencia en el Banco de México**

La primera disposición normativa que de manera expresa regulaba el derecho de acceso a la información pública en México fue la LFTAIPG, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de 2002. Ya desde 1996, el Banco de México, como una institución consciente de la importancia de la apertura de la información gubernamental, y del impacto positivo en la sociedad que tendría la transparencia respecto el quehacer del Banco Central de México, determina la creación de una ventanilla de contacto en su portal de internet, destinada a la atención de cuestionamientos, dudas, sugerencias, comentarios o consultas presentadas por las personas en relación con las actividades del Banco de México, misma que fue supervisada por el entonces subgobernador del Banco de México, el doctor José Julián Sidaoui Dib.<sup>87</sup>

La LFTAIPG, sólo señalaba un marco normativo claro y un proceso de acceso a la información pública dirigido principalmente a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Sin perjuicio de lo anterior, dicha norma ordenaba al resto de los sujetos obligados previstos en ella (aquellos pertenecientes a los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos) en su artículo 61, a realizar la emisión o ajuste de sus disposiciones normativas internas, para que señalaran los órganos, criterios y procedimientos internos orientados a la instrumentación y ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los particulares.

En virtud de lo anterior, el Banco de México realizó diversas modificaciones en su Reglamento Interior, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de 2002, entrando en vigor ese mismo día. Dichas adecuaciones instrumentaban lo siguiente:

---

<sup>87</sup> <<http://transparencia.banxico.org.mx/documentos/%7B854C5E78-8FB7-D3AD-4854-EA971317C599%7D.pdf>>, consulta del 15 de abril de 2019.

- 1) La conformación de la Unidad de Enlace a la que se refería el artículo 28 de la LFTAIPG, cuyas funciones se basaban en actividades de recepción, trámite y organización de las solicitudes de acceso a la información pública; así como de la publicación y actualización de la información relativa a las obligaciones de transparencia;
- 2) La integración del Comité de Información al que se refería el artículo 29 de la LFTAIPG, cuyas funciones eran relativas a la implementación de criterios, disposiciones o procedimientos orientados al cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública; la confirmación, modificación o revocación de las determinaciones de clasificación realizadas por las unidades administrativas del Banco; y la consolidación de la cultura de la transparencia al interior de la institución a través de la capacitación;  
y
- 3) El otorgamiento al Contralor interno, de la facultad para conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas emitidas para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública formuladas al Banco de México

Asimismo, el Banco de México publicó el dos de junio de 2003, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mismo que entró en vigor al día siguiente de su publicación en dicho medio. El Reglamento señalado determinaba las disposiciones internas necesarias para la instrumentación de los procedimientos de atención de solicitudes de acceso a la información pública; de cumplimiento de las obligaciones de transparencia; así como de supervisión y vigilancia de las disposiciones en la materia; y la sustanciación de los medios de impugnación interpuestos en contra de las respuestas emitidas por el Banco de México en los procedimientos de acceso a la información pública, en apego a las bases establecidas en la LFTAIPG.

Posteriormente, el cuatro de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LGTAIP, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en dicho medio, en la que el procedimiento de acceso a la información pública; la determinación de las obligaciones de transparencia y las bases para su cumplimiento; las disposiciones y principios para la implementación de las

acciones de gobierno abierto y la consolidación de la cultura de la transparencia; así como la sustanciación de los medios de impugnación respectivos, resultaban aplicables a la totalidad de los sujetos obligados, entre los que se encuentran los organismos autónomos constitucionales (entre los que se encuentra el Banco de México). Dicha disposición marcó el cambio de paradigma en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el país, ampliando el catálogo de sujetos obligados, determinando de manera detallada los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho de acceso a la información pública, extendiendo su aplicación a la totalidad de los sujetos obligados, y señalando al INAI como autoridad máxima para la garantía de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública. Con lo que el Banco de México inició una serie de acciones y adaptaciones en su estructura y procedimientos internos para instrumentar el cumplimiento de las nuevas disposiciones en la materia.

En virtud de lo anterior, el Banco de México publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primero de octubre de 2015, diversas reformas a su Reglamento Interior, en las que determinaba la conformación de la Unidad de Transparencia como una unidad administrativa independiente y del Comité de Transparencia, otorgándoles las facultades y funciones señaladas en la LGTAIP, llevando a cabo ese mismo año, en coordinación con el INAI y la Universidad Nacional Autónoma de México, la capacitación de la totalidad de los funcionarios del Banco de México en materia de transparencia y acceso a la información, mediante la realización del curso de “Introducción a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Asimismo, el Banco de México celebró un convenio de colaboración con el INAI, a fin de mantener una relación de cooperación y comunicación estrecha con la máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información pública durante todo el proceso de implementación de las estructuras, instancias y procedimientos necesarios para que el banco central, diera cabal cumplimiento a las disposiciones en la materia y garantizara de manera eficiente y proactiva el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la sociedad.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Díaz de León Carrillo, Alejandro, “Importancia de la transparencia y el acceso a la información pública en las tareas del banco central”, en Esquivel Hernández,

Finalmente, el Banco de México adaptó sus procedimientos internos para la atención de solicitudes de acceso a la información pública y para la clasificación de la información pública, en armonía con lo dispuesto en los *Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de febrero de 2016, y de los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, publicados en ese periódico oficial el quince de abril de 2016.

### **1.3.1 Acciones implementadas por el Banco de México en materia de transparencia**

La transparencia y el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, como ya se ha expresado previamente en el presente trabajo, tienen consecuencias positivas para la sociedad en la que se promueven, respetan y garantizan esos principios; particularmente, la subsistencia y fortalecimiento del régimen democrático y la consolidación de la cultura eficiente de la participación ciudadana en el ámbito político y público de un Estado determinado.

Por lo que respecta a la actividad desempeñada por el Banco Central, consistente a la actividad prioritaria de la emisión y distribución de la moneda nacional en el país, la ejecución de acciones para la protección del poder adquisitivo de dicha moneda, y el mantenimiento de un sistema financiero sano, resulta evidente que la apertura de la información generada por dicha institución en los rubros señalados, contribuye de manera significativa en la formación de la cultura financiera de la población, que permite forjar criterio a nivel individual y colectivo respecto de la situación económica del país, con lo que la economía del país en su conjunto puede llegar a mejorar, al resultar más efectivas y tener un mayor alcance las medidas tomadas por el Banco Central, y en general por las autoridades y aquellos que detentan el poder, para el crecimiento económico y la generación de un nivel de vida digno en todos los sectores de la población.

---

Gerardo (coord.), *La relevancia de la información pública para la toma de decisiones económico-sociales*, México, INAI, 2018, pp. 30-32.

De igual modo, la apertura de la información referida, permite que la población en general comprenda las decisiones que tomen las autoridades diversas al Banco en materia económica, monetaria, o financiera, pudiendo servir como bases para la reclamación de arbitrariedades cometidas por dichas autoridades, potenciando los mecanismos de control sociales de dichas autoridades en materia económica y financiera.

Asimismo, el desempeño transparente de las actividades realizadas por el Banco de México en procesos de notoria relevancia en el ámbito financiero, monetario y cambiario del país, fortalecen la credibilidad y la confianza que la sociedad pueda tener en esa institución, que resulta el activo intangible más valioso del Banco Central. Como ya se ha mencionado, para que las políticas y acciones del Banco de México resulten exitosas, éstas requieren materializarse en una situación en la que la sociedad confíe en el buen desempeño y cabal cumplimiento del Banco de México respecto de sus actividades y fines últimos.

Tal y como señaló el entonces Subgobernador del Banco de México, Alejandro Díaz de León Carrillo en su colaboración dentro de la obra *La relevancia de la información pública para la toma de decisiones económico-sociales*, publicada por el INAI:

En el caso de la banca central, la transparencia y el acceso a la información resultan especialmente relevantes, pues la efectividad en la tarea de proveer a la economía del país de moneda nacional, conlleva la emisión de dinero fiduciario, depende, en gran medida, de la confianza que la ciudadanía deposita en la institución que lo emite. En las últimas décadas, la transparencia en el ejercicio de sus funciones, la divulgación de la información y la comunicación de sus objetivos y de su actuación han sido herramientas fundamentales para generar confianza y credibilidad en la banca central. De ahí que esos rasgos se hayan extendido como parte esencial de la conformación institucional de los principales bancos centrales en el mundo.<sup>89</sup>

En armonía con lo anterior, el Banco de México en adición a las acciones realizadas para dar cumplimiento a las disposiciones normativas en materia de

---

<sup>89</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 11 y 12.

transparencia y acceso a la información pública, así como a los diversos requerimientos formulados por las autoridades en dicha materia, ha realizado diversas acciones tendientes a ampliar el alcance de la información de interés para la sociedad que genera con motivo del cumplimiento de sus facultades y atribuciones, con lo que ha buscado transparentar cada vez más su quehacer frente a la sociedad, algunas de esas acciones han sido, entre otras:

- 1) A fin de dar mayor apertura al proceso de determinación de la política monetaria, y fortalecer la confianza de la sociedad en la reacción sostenida y oportuna del Banco de México ante las situaciones que pudieran influir en la inflación, alejándola de su objetivo, desde 2011 el banco central ha publicado, de manera accesible y constante, información relativa a los pronósticos de inflación institucionales a través de gráficas. Posteriormente, en 2018, se tomó la determinación de publicar de manera puntual los pronósticos para la inflación promedio trimestral de los ocho meses posteriores;<sup>90</sup>
- 2) El Banco de México recopila, genera y publica una amplia gama de datos estadísticos e indicadores en materia económica y financiera, así como encuestas o información relativa a la actividad financiera del gobierno federal y otras instituciones reguladas por el banco central, o del funcionamiento de los sistemas de pagos, lo cual permite a la sociedad contar con material y herramientas suficientes para la evaluación del desempeño del Banco como autoridad financiera; para la toma de decisiones de los agentes económicos; o para la generación o robustecimiento de conocimientos científicos o académicos en materia económica, financiera y hasta política que benefician a la sociedad;<sup>91</sup>
- 3) A fin de transparentar la toma de decisiones de la Junta de Gobierno del banco central en relación con la política monetaria, los análisis, discusiones e interpretaciones de dichos servidores públicos, contenidas en minutas o comunicados de las reuniones celebradas por los mismos se publican de forma periódica, siendo uno de los

---

<sup>90</sup> *Cfr. Ibidem*, pp. 17-19.

<sup>91</sup> *Cfr. Ibidem*, p. 19.

dieciocho bancos centrales de las principales economías mundiales en dar acceso al público a los análisis y consideraciones realizados por sus órganos colegiados respecto de la determinación o evaluación de la política económica, publicando los informes trimestrales en materia de política económica con el detalle puntual de las observaciones, puntos de vista o la participación de cada integrante de la Junta de Gobierno, señalando además, desde 2018, la identidad de cada votante y su postura o comentarios;<sup>92</sup>

- 4) Se publican de manera periódica análisis y evaluaciones respecto de la actividad de instituciones participantes del sistema financiero, en particular de sus actividades o de diversos servicios ofrecidos por éstas, con el detalle de riesgos y vulnerabilidades que el Banco de México percibe, así como de la estabilidad del sistema financiero del país en su conjunto, con lo que se permite evaluar la eficiencia de los servicios de las instituciones participantes del sistema financiero, generar información homogénea para al análisis del quehacer de dichas instituciones y fortalecer la supervisión de dichas instituciones y del sistema en su conjunto, propiciando así su buen funcionamiento;<sup>93</sup>
- 5) Se publican reportes e información comparativa respecto de diversos servicios que las instituciones financieras ofrecen al público en general, enfocada en las condiciones en que se otorgan dichos servicios, con lo que la sociedad, como consumidora de dichos servicios tiene a su alcance una herramienta valiosa para elegir a las instituciones que más le benefician, velando así por los intereses de los particulares como consumidores de diversos servicios o productos financieros;<sup>94</sup>
- 6) Se publica información relativa al funcionamiento de la infraestructura de los sistemas de pagos, así como de la actividad y operaciones de las instituciones participantes de dichos sistemas, así como diversa información destinada a la orientación de los usuarios de dichos

---

<sup>92</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 19-21.

<sup>93</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 22 y 23.

<sup>94</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 24 y 25.

sistemas, para la adecuada utilización de los sistemas referidos, así como para la resolución de dudas o de incidentes frente a las instituciones participantes, con lo que se fomenta el adecuado funcionamiento de esos sistemas, y su utilización eficiente por parte de los usuarios. Lo anterior también se traduce en la obtención de herramientas que permiten a la sociedad el desarrollo de una mejor educación financiera, fomentando con ello la actividad económica y financiera de la población, e incentiva la competencia entre los agentes financieros del país, lo cual se traduce en el otorgamiento de un mejor servicio para la sociedad.<sup>95</sup>

### **1.3.2 Estructura y atribuciones de la Unidad de Transparencia del Banco de México**

De conformidad con lo señalado en el artículo 24, fracciones I y II, de la LGTAIP, los sujetos obligados deben constituir en su estructura una Unidad de Transparencia cuyo titular se encuentre adscrito directamente al titular del sujeto obligado correspondiente. En ese sentido, y en términos de los artículos 4o. del RIBM; y Quinto del Acuerdo de adscripción de las unidades administrativas del Banco de México, el banco central cuenta con una Unidad de Transparencia en su estructura orgánica para el cumplimiento de las disposiciones normativas y el desempeño de las funciones previstas en la Ley para el Banco de México y la CPEUM.

Tal y como lo establece el referido artículo Quinto del Acuerdo de adscripción de las unidades administrativas del Banco de México, la Unidad de Transparencia del Banco de México tiene adscritas a ella la Gerencia de Análisis y Promoción de Transparencia y la Gerencia de Gestión de Transparencia, siendo la primera de ellas la unidad administrativa encargada de realizar el análisis jurídico de las actividades que el Banco de México realiza para dar cumplimiento a los diversos requerimientos del organismo garante competente, que es el INAI, al ser el Banco un organismo autónomo federal; de promover y difundir la cultura de la transparencia y la apertura de la información gubernamental al interior del Banco, llevando a cabo el control y ejecución del

---

<sup>95</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 28 y 29.

programa de capacitación en la materia en coordinación con el INAI; de verificar la adecuada fundamentación y motivación de los actos que realiza el Banco para dar cumplimiento a las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública y garantizar el efectivo derecho de acceso a la información pública en posesión del Banco; de prestar apoyo en el análisis de dudas o consultas formuladas por las unidades administrativas del Banco en materia de transparencia y acceso a la información pública; de tramitar y atender los medios de impugnación interpuestos en contra de las determinaciones del Banco en materia de transparencia y acceso a la información pública; y de brindar soporte al Comité de Transparencia en el desempeño de las actividades del Secretariado de dicho órgano colegiado. Mientras que la segunda de las Gerencias referidas se encarga de la atención de diversas cuestiones administrativas al interior de la Unidad; así como de la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública que recibe el Banco; y de dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de transparencia a cargo del Banco, en coordinación con las unidades administrativas de la institución. Adscrita a esta Gerencia se encuentra la Subgerencia de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia, que a su vez cuenta con la Oficina de Análisis Jurídica y Promoción de Transparencia adscrita a ésta. Dichas unidades administrativas realizan actividades referidas previamente, siendo el ala jurídica de la Unidad de Transparencia y acceso a la información pública del Banco de México, creada para dar certeza jurídica a los particulares que ejercen su derecho de acceso a la información pública frente al Banco de México, así como para procurar la protección de la información clasificada en posesión del Banco, en total apego al principio de legalidad y a las disposiciones normativas vigentes.

Mientras que la Gerencia de Gestión de Transparencia, cuenta con la Subgerencia de Gestión de Obligaciones de Transparencia y Solicitudes de Información adscrita a ésta, dicha subgerencia tiene adscritas la Oficina para el Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y la Oficina para la Atención de Solicitudes de Información, que se encargan de dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de transparencia que hacen las unidades administrativas respecto de la información que con motivo del desempeño de sus funciones generan, adquieren, transforman o poseen, y de la administración interna de las solicitudes de acceso a la información pública que se formulan al

Banco, como tramitadores de las mismas, respectivamente, siendo en todo momento acompañados en dichas actividades por las unidades administrativas adscritas a la Gerencia de Análisis y Promoción de Transparencia.

En adición a las facultades señaladas para las unidades de transparencia de todos los sujetos obligados, señaladas en el artículo 45 de la LGTAIP (mismas que analizamos en el apartado 1.1.7.3, el presente trabajo), la Unidad de Transparencia del Banco de México cuenta con diversas atribuciones adicionales, fijadas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas en la materia, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública y la promoción de la cultura de transparencia y de la apertura gubernamental en el interior de la institución. Dichas atribuciones son las siguientes:

1. Suscribir acuerdos, convenios o programas de colaboración con otros sujetos obligados, en materia de transparencia y acceso a la información (artículo 31 Bis, fracción XIII, del RIBM);
2. Atender y responder los requerimientos formulados por el INAI al Banco de México (artículo 31 Bis, fracción XIV, del RIBM);
3. Atender, en términos de las disposiciones vigentes las denuncias por presuntos incumplimientos de las obligaciones de transparencias (artículo 31 Bis, fracción XV, del RIBM);
4. Coordinar o ejecutar las acciones necesarias para que el Banco de México de cumplimiento en tiempo y forma a las resoluciones emitidas por el INAI, e informar a esa autoridad del cumplimiento correspondiente, así como solicitar a dicho Instituto la ampliación de plazo para la ejecución del cumplimiento correspondiente, en términos de la normatividad aplicable (artículo 31 Bis, fracciones XVI y XVIII, del RIBM);
5. Recibir los recursos de revisión que presenten los particulares y remitirlos al INAI en términos de lo previsto en la normatividad aplicable, y atenderlos una vez que se encuentren en sustanciación (artículo 31 Bis, fracciones XVII y XXV, del RIBM);
6. Proponer al Comité de Transparencia los costos de reproducción y envío para la atención de solicitudes de acceso a la información a los

que se refieren las disposiciones normativas en la materia (artículo 31 Bis, fracción XIX, del RIBM);

7. Proponer al Comité de Transparencia los formatos para la realización de solicitudes de acceso a la información al Banco de México y ponerlos a disposición del público en general para la realización de las solicitudes al Banco de México (artículo 31 Bis, fracciones XX y XXI, del RIBM);
8. Certificación de copias de los documentos que requieran los particulares mediante solicitudes de acceso a la información pública (artículo 31 Bis, fracción XXII, del RIBM);
9. Evaluar la calidad de la atención de solicitudes al interior de la institución (artículo 31 Bis, fracción XXIII, del RIBM);
10. Elaborar y ejecutar el plan de capacitación aprobado por el Comité de Transparencia en materia de transparencia y acceso a la información pública (artículo 31 Bis, fracción XXVIII, del RIBM).

Cabe señalar que, de las funciones señaladas previamente, la Gerencia de Análisis y Promoción de Transparencia, y las unidades administrativas adscritas a ésta, intervienen en la totalidad, mientras que la Gerencia de Gestión de Transparencia y las unidades administrativas adscritas a ésta, intervienen sólo en el desempeño de las funciones señaladas en los numerales 2, 8 y 9. Y respecto de las funciones señaladas en el artículo 45, fracciones I a XI de la LGTAIP, mismas que se replican en el artículo 31 Bis, fracciones I a XI, respectivamente (las cuales se analizaron en el apartado 1.1.7.3 del presente trabajo), la Gerencia de Análisis y Promoción de Transparencia y las unidades administrativas adscritas a ésta, intervienen en el desempeño de las funciones señaladas en las fracciones II, III, IV, V, VI, IX, X, y XI;<sup>96</sup> mientras que la Gerencia de Gestión de Transparencia y las unidades administrativas adscritas a ésta, participan en el desempeño de las funciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, y VIII.

---

<sup>96</sup> *Vid. supra*, incisos 1) a 3) del apartado 1.1.7.3, del presente trabajo.

### **1.3.3 Estructura y atribuciones del Comité de Transparencia del Banco de México**

De conformidad con lo señalado en el artículo 24, fracción I, de la LGTAIP, los sujetos obligados deben constituir un Comité de Transparencia para el cumplimiento de diversas obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública al interior de la institución correspondiente. Asimismo, el artículo 64, párrafo cuarto, fracciones I a III, de la LFTAIP, señala cómo deberán integrarse los comités de transparencia en los sujetos obligados de la administración pública federal.

Cabe señalar que la integración del Comité de Transparencia del Banco de México posee una estructura similar a la referida previamente, estando integrado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. del RIBM, por los titulares de la Unidad de Transparencia, de la Dirección Jurídica y de la Dirección de Seguridad y Organización de la Información, presidiendo dicho órgano colegiado el titular de la Unidad de Transparencia. De igual forma, y en términos del mismo artículo, cada integrante contará con un suplente designado por los titulares de las unidades administrativas que participen en dicho Comité de Transparencia, con excepción del suplente del titular de la Unidad de Transparencia, que será designado por el Gobernador del Banco de México. A dicho Comité podrán asistir como invitados permanentes, con voz, pero sin voto, los titulares de la Dirección de Vinculación Institucional y Comunicación y de la Dirección de Administración de Riesgos.

Asimismo, el Comité de Transparencia del Banco de México contará con un Secretario y Prosecretario, quienes de conformidad con la Tercera, párrafo tercero, de las Reglas de Operación del Comité de Transparencia del Banco de México, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de 2016, deberán ser trabajadores del Banco de México, adscritos a la Unidad de Transparencia. Las funciones del Secretario y del Prosecretario del Comité de Transparencia del Banco de México, se establecen en la Sexta de las Reglas referidas, y se encaminan a la distribución de la documentación necesaria para el desahogo de las sesiones del Comité; la redacción de las actas de sesión del Comité de Transparencia; la comunicación, seguimiento y ejecución de las resoluciones y acuerdos emitidos por el Comité; así como el resguardo y custodia de la documentación generada por el Comité.

En adición a las facultades señaladas para los comités de transparencia de todos los sujetos obligados, señaladas en el artículo 44 de la LGTAIP (mismas que analizamos en el apartado 1.1.7.4, el presente trabajo), El Comité de Transparencia del Banco de México cuenta con diversas atribuciones adicionales, fijadas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas en la materia, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública y la promoción de la cultura de transparencia y de la apertura gubernamental en el interior de la institución. Dichas atribuciones son las siguientes:

1. Establecer, a propuesta de la Dirección de Seguridad y Organización de la Información, procedimientos tendientes a la mejor administración, conservación y funcionamiento de los archivos institucionales (artículo 31, fracción X, del RIBM);
2. Aprobar los formatos de solicitudes de acceso a la información que proponga la Unidad de Transparencia para el uso de los particulares que opten por ellos en el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública (artículo 31, fracción XI, del RIBM);
3. Establecer los costos de reproducción y envío para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública (artículo 31, fracción XII, del RIBM);
4. Elaborar las reglas de operación del propio Comité (artículo 31, fracción XIII, del RIBM);
5. Invitar a sus sesiones a los funcionarios del Banco que por el ejercicio de sus atribuciones pudieran auxiliarle en el desahogo de dichas sesiones por sus conocimientos técnicos (artículo 31, fracción XIV, del RIBM);
6. Dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por el INAI (artículo 31, fracción XVII, del RIBM);
7. Dar vista a través de la Unidad de Transparencia, al órgano de investigación del Banco de México, de las irregularidades que identificara en el desempeño de sus funciones para que actúe en el ámbito de sus competencias (artículo 31, fracción XVIII, del RIBM);

### **1.3.4 Estructura y descripción de las actividades desempeñadas en el área de adscripción (Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia del Banco de México)**

Tal y como se refirió en el presente trabajo, en el acápite relativo a la estructura y atribuciones de la Unidad de Transparencia del Banco de México (1.3.2), la Gerencia de Análisis y Promoción de Transparencia y las unidades administrativas adscritas a ésta (entre las que se encuentra la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia del Banco de México, siendo el área en la que desempeña sus labores quien realiza el presente trabajo), constituyen las unidades administrativas de análisis jurídico en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública al interior del Banco de México, desempeñando funciones relativas a:

- 1) El análisis jurídico y formalización de los diversos actos que el Banco de México realiza para dar cumplimiento a las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como a los requerimientos formulados por las autoridades competentes;
- 2) La atención de solicitantes en la ventanilla de la Unidad de Transparencia y vía telefónica, dando asesoría en materia de acceso a la información pública que se encuentra a disposición del Banco de México, o para la realización de solicitudes a través de los sistemas previstos para dichos efectos.
- 3) El análisis y revisión de los fundamentos legales y de la motivación que deben contener las respuestas emitidas por el Banco de México para la atención de las solicitudes que las personas realicen a éste, así como la asesoría y auxilio a los particulares para la realización de las solicitudes referidas y la resolución de dudas relativas al procedimiento de acceso a la información pública;
- 4) La promoción de la cultura de la transparencia y la apertura de la información gubernamental al interior del Banco, actualizando y ejecutando del programa de capacitación en la materia en coordinación con el INAI;
- 5) La atención de dudas o consultas formuladas por las unidades administrativas del Banco en materia de transparencia y acceso a la

información pública, sea para el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, para la atención de solicitudes de acceso a la información pública o para la implementación o modificación de acciones o procedimientos al interior de la institución que maximicen la eficiencia del ejercicio de acceso a la información pública o la protección de la información clasificada en posesión del Banco;

- 6) El trámite y atención los medios de impugnación interpuestos en contra de las determinaciones del Banco en materia de transparencia y acceso a la información pública, y de las denuncias presentadas por presuntos incumplimientos de las obligaciones de transparencia a cargo del Banco de México, en términos de las disposiciones normativas vigentes, para asegurar el respeto y garantía del derecho de acceso a la información pública en posesión del Banco, y la protección al interés público;
- 7) La elaboración de estudios o proyectos relativos a procedimientos o políticas internas encaminadas a la implementación de costos de reproducción, atención de solicitudes de acceso a la información, clasificación de información en posesión del Banco y protección de ésta, cumplimiento de disposiciones normativas, etc., para su posterior presentación al Comité de Transparencia; y
- 8) Brindar soporte al Comité de Transparencia en el desempeño de las actividades del Secretariado de dicho órgano colegiado, elaborando los proyectos de documentación necesaria para el desahogo de las sesiones de ese comité, la elaboración de los proyectos de actas de sesión, así como la realización de comunicaciones de dicho órgano, y la ejecución y seguimiento de las resoluciones y acuerdos emitidos por éste.

La Gerencia referida cuenta con la Subgerencia de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia, que a su vez tiene adscrita la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia. Así, el personal que labora actualmente en la Gerencia señalada y las unidades administrativas adscritas a ésta, es el siguiente:

- a) Gerencia de Análisis y Promoción de Transparencia del Banco de México (GAPT):

- Gerente de Análisis y Promoción de Transparencia
- b) Subgerencia de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia del Banco de México (SAJPT):
- Subgerente de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia
- c) Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia del Banco de México (OAJPT):
- Jefe de la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia
  - Tres Analistas de Información.

Las funciones a cargo de dichas unidades administrativas, referidas en el presente subcapítulo, se realizan en los tres niveles jerárquicos, correspondiendo a la OAJPT la ejecución operativa y la realización de los proyectos preliminares; mientras que la SAJPT y la GAPPT, realizan dichas actividades enfocadas en el análisis profundo de las mismas, así como diversas actividades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Unidad de Transparencia y el óptimo desempeño de sus funciones y cumplimiento de las obligaciones del Banco en materia de transparencia y acceso a la información pública.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

#### 2.1 Límites de los derechos fundamentales

Como ya se ha mencionado en el capítulo anterior, el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental. En consecuencia, y al igual que cualquier otra prerrogativa reconocida u otorgada por el Estado en las disposiciones normativas vigentes, no es absoluto y encuentra sus fronteras en un régimen de excepciones definidas, legítimas y necesarias para evitar vulneraciones al interés público.<sup>97</sup> Dichas limitaciones deben establecerse de manera racional, limitada y absolutamente necesaria para la protección de otros derechos fundamentales, bienes jurídicos protegidos, o para la subsistencia del bien común y el interés público, siendo delimitados por el propio legislador para preservar el equilibrio al momento de ponderar qué derecho debe prevalecer sobre otro al momento de colisionar éstos, en un análisis que deberá realizarse para cada caso en concreto y para cada derecho en lo particular.<sup>98</sup>

Dichas limitaciones no significan un menoscabo al derecho en cuestión o una lesión al bien jurídico protegido por éste, pues su función es la de preservar el valor intrínseco de cada prerrogativa reconocida en los ordenamientos legales, De acuerdo con Salvador Olimpo Nava Gomar, “Se atenta contra el contenido esencial de un derecho cuando éste queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección, vulnerándose así los intereses que protege...”<sup>99</sup>, por lo que las

---

<sup>97</sup> Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 141 y 142, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1094-teoria-y-dogmatica-de-los-derechos-fundamentales>.

<sup>98</sup> Cfr. Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

<sup>99</sup> Nava Gomar, Salvador O., “El derecho de acceso a la información en el estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IFAI, 2006, p. 59,

limitaciones referidas, en realidad no buscan volver inoperante la prerrogativa ni despojarla de su valor intrínseco, sino que se dirigen a reafirmarla o determinarla para que así no se vulneren otros derechos fundamentales y se vean adecuadamente protegidos los bienes jurídicos que éste protegen.<sup>100</sup>

## **2.2 Límites del derecho de acceso a la información pública (Clasificación de la información)**

En el caso particular del derecho de acceso a la información pública, no obstante que de conformidad con el principio de máxima publicidad, y como regla general, la información que generen los sujetos obligados en el ejercicio de sus actividades, funciones y atribuciones, o que se encuentre en su posesión, debe ser pública y estar al alcance de cualquier persona en cualquier momento, se debe considerar que éste encuentra sus límites en un régimen de excepciones para el acceso a diversa información, que debe restringirse de algunas personas para la salvaguarda de derechos de terceros o del orden social y de las necesidades colectivas. En ese sentido, tal y como lo expone Luz del Carmen Martí Capitanachi:

... el Estado de derecho tienen un nominador común: la búsqueda por cualquier medio de su propia conservación. Para cumplir este objetivo, el Estado desde sus orígenes hasta la fecha, ha utilizado el secreto de Estado, que se basa en que la publicidad o difusión de determinados asuntos puede crear una situación de peligro para la defensa y salvaguarda del Estado, que es el bien jurídico protegido.

[...]

[...] el secreto se justificaba para hacer frente a las constantes amenazas tanto internas como externas, [...]

[...]

[...] La razón de Estado se transforma, se expresa en las mismas leyes como situación de excepción, ya que el Estado puede

---

[http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,\\_Transparencia\\_y\\_Constitucion23.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,_Transparencia_y_Constitucion23.pdf).

<sup>100</sup> Cfr. Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *op. cit.*, pp. 132 y 133.

incumplir con algunos de los principios que lo legitiman (protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por ejemplo) en orden de conservar la seguridad del Estado y defenderlo de las fuerzas que lo amenazan [...]

Actualmente los *arcana imperiales* del antiguo régimen se transformaron en los secretos oficiales modernos, información reservada al conocimiento público, en los cuales se limita la publicidad de ciertos documentos a casos excepcionales, para alcanzar determinados fines, que pueden consistir en la defensa del Estado, la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la política monetaria, los secretos militares, comerciales, industriales, o la protección de algunos derechos fundamentales, como la intimidad o los datos personales [...]<sup>101</sup>

De lo anterior se desprende que en los regímenes que reconocen el derecho de acceso a la información pública siempre exista un listado de situaciones que dotan a la información de un carácter *sensible*, atendiendo a su naturaleza particular. Esa sensibilidad dependerá los riesgos que pueden materializarse en relación con el concepto de interés público de cada sistema jurídico, y los diversos elementos que lo comprendan, como puede ser la estabilidad económica dentro del Estado, la seguridad y subsistencia del Estado; o bien, relacionados con elementos y situaciones de carácter sociológico como lo son las costumbres, la cultura, la situación política, o la interacción entre los integrantes de la sociedad.<sup>102</sup> Cabe agregar que las hipótesis por las que la información puede clasificarse deben estar expresamente señaladas en alguna norma jurídica dentro de cada sistema, con lo que se asegura la aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información únicamente en aquellas situaciones en las que se afecte efectivamente otro derecho o bien jurídico tutelado, y no por el mero arbitrio de las autoridades e instituciones públicas que generan la información correspondiente. De lo anterior se desprende que una o varias disposiciones normativas puedan señalar listados con los supuestos en los que se debe encontrar determinada información para considerar que es

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 39 – 42.

<sup>102</sup> *Cfr.* Villanueva Villanueva, Ernesto, *El derecho de acceso...*, *cit.* p. 26.

procedente su clasificación y restringir así el acceso a la misma, o que pueda establecer directamente un catálogo con la información que se debe considerar clasificada.<sup>103</sup>

En nuestro sistema jurídico, el régimen de excepciones que marca los límites del derecho de acceso a la información pública considera las restricciones estrictamente indispensables para la protección y subsistencia del interés público; así como para garantizar la protección del derecho fundamental de las personas a la vida privada y a la protección de sus datos personales, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 6o., apartado A, fracción II, de la CPEUM. De igual modo, se consideran en dicho régimen los límites necesarios para la protección de los derechos cuya titularidad corresponda a terceros y que puedan verse lesionados al hacerse pública diversa información relacionada con éstos.<sup>104</sup> Esas restricciones se materializan a través del proceso de la *clasificación de la información*, mediante el que, en atención a la naturaleza de ésta, se restringe su acceso para determinadas personas, siempre que se actualice alguna de las hipótesis normativas señaladas en las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, o de diversas Leyes especiales.

De conformidad con los artículos 100 de la LGTAIP y 97, párrafos primero a tercero, de la LFTAIP, la clasificación es el proceso mediante el que los sujetos obligados, a través de los titulares de las unidades administrativas que los integren, determinan que cierta información en su posesión actualiza alguno de los supuestos de confidencialidad o de reserva señalados en las disposiciones normativas vigentes. A fin de que el ejercicio del derecho de acceso a la información no se vea vulnerado ni su *ratio essendi* sea menoscabada con restricciones arbitrarias, los artículos 105 de la LGTAIP y 97, párrafo cuarto, de la LFTAIP señalan que la aplicación del régimen de excepciones en comento debe ser limitada a los casos expresamente señalados en las disposiciones normativas, privilegiando en la interpretación la máxima publicidad de la

---

<sup>103</sup> Cfr. Bonifaz, Leticia, comentario al artículo 108 de la LGTAIP, en Islas López, Jorge (coord.), *Ley general de transparencia y acceso a la información pública comentada*, México, INAI, 2016, pp. 339 - 342.

<sup>104</sup> Cfr. Martínez Becerril, Rigoberto, *op. cit.*, p. 71.

información en posesión de los sujetos obligados, y quedando a cargo de éstos la acreditación de su procedencia, así como la exposición de la fundamentación legal de la clasificación que se realice, y el señalamiento de la motivación correspondiente.

Cabe señalar que las disposiciones normativas no sólo limitan las razones por las que los sujetos obligados pueden clasificar la información, sino que también restringen los momentos en que pueden hacerlo. Así, los artículos 106 de la LGTAIP y 98 de la LFTAIP, señalan los tres únicos momentos en que los sujetos obligados podrán clasificar información en su posesión, siendo los siguientes:

- 1) Durante la atención de una solicitud de acceso a la información pública en la que se hubiera requerido la información que actualiza la causal de clasificación prevista en las disposiciones normativas;
- 2) Cuando lo ordene una autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública mediante resolución; y
- 3) Cuando se publique la información relativa a las obligaciones de transparencia comunes o específicas previstas en las disposiciones normativas.

Robustece lo anterior lo dispuesto en los artículos 108 de la LGTAIP y 105 de la LFTAIP, los cuales señalan que los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos generales o particulares que clasifiquen información como reservada, ni clasificar información que no se haya generado al momento de realizar dicha clasificación, sino que deberán realizar ésta mediante posterior al análisis de cada caso, siempre que se actualicen los supuestos normativos respectivos. Lo anterior tiene como fin evitar que se pueda restringir el acceso a la información de manera arbitraria clasificando temas generales dentro de los que se pueda ingresar información o documentos conforme éstos sean generados, y a conveniencia de los sujetos obligados o de los servidores públicos que busquen en la opacidad una apertura para la corrupción.

Asimismo, y para garantizar a los titulares del derecho de acceso a la información pública certeza jurídica respecto de la clasificación de la información realizada, de conformidad con lo señalado en los artículos 103, párrafo primero, de la LGTAIP y 102, párrafo primero, de la LFTAIP, las determinaciones

mediante las que las unidades administrativas de los sujetos obligados llevan a cabo ésta, deben someterse a la consideración del Comité de Transparencia, que entre sus facultades tiene la de emitir resoluciones para confirmar, revocar o modificar las determinaciones mediante las que se clasifique información en posesión del sujeto obligado correspondiente, como resultado del análisis de cada caso, respecto de la procedencia o improcedencia de las causales y los argumentos hechos valer por esas unidades administrativas.

Finalmente, los sujetos obligados, una vez que clasifican información, tienen la obligación de garantizar su resguardo, custodia y protección, por tratarse de información que se encuentra prevista en el régimen de excepciones al derecho de acceso a la información pública y, que por lo tanto, de ser divulgada de manera indebida, causaría algún perjuicio significativo al interés público o a terceros (artículo 24, fracción VI, de la LGTAIP).

### **2.2.1 Información reservada y sus causales**

Como se señaló previamente, en nuestro sistema jurídico la clasificación de la información puede realizarse por diversos supuestos que se ubican en dos grandes grupos: 1) Por tratarse de información cuya divulgación afecta el interés público, el bienestar colectivo y la subsistencia del Estado; o 2) por tratarse de información cuya divulgación afecta la esfera íntima del titular de la información, relacionándose con derechos de carácter privado. El primer supuesto implica que el acceso a la información correspondiente debe ser restringido al público en general por tener carácter de *reservada*; mientras que el segundo supuesto implica el resguardo y limitación del acceso a la información respectiva por ser de carácter *confidencial*.

Por lo que corresponde a la información que por su naturaleza tiene el carácter de reservada, ésta tiene como principal característica que su divulgación al público en general puede lesionar bienes jurídicos protegidos de la esfera pública, es decir, puede menoscabar el bienestar de la sociedad en su conjunto al ser utilizada con fines ilícitos que afecten el sano desarrollo de la sociedad o que pudiera impedir el cumplimiento de los fines del Estado. La LGTAIP, en su artículo 113, establece los trece supuestos por lo que se puede considerar que determinada información generada, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, es reservada, debiendo ser protegida por los

sujetos obligados para la subsistencia del interés público sobre el interés particular de algún individuo o grupo de individuos de conocerla en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, esos supuestos son:

- 1) Que la divulgación de la información comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- 2) Que su divulgación pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- 3) Que la información haya sido entregada al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional;
- 4) Que la divulgación de ésta pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país; comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- 5) Que su divulgación pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- 6) Que la divulgación de ésta obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- 7) Que su divulgación obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- 8) Que la información solicitada contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte de procesos deliberativos de los servidores públicos, que no hayan sido concluidos;
- 9) Que la divulgación de dicha información obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos en los que no se haya dictado la resolución correspondiente;
- 10) Que su publicación afecte los derechos del debido proceso;
- 11) Que la divulgación de ésta vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma

de juicio, en los que no se haya dictado una resolución que cause estado;

- 12) Que la información solicitada se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
- 13) Que exista alguna disposición expresa de una ley en la que se señale que la información solicitada tiene carácter de reservada y que dicha situación no contravenga lo señalado en la LGTAIP.

Al respecto, Ernesto Villanueva Villanueva menciona que lo ideal en el caso del catálogo de información reservada en los ordenamientos jurídicos en materia de acceso a la información pública y transparencia, es que éstos sean, hasta donde resulte posible, sumamente reducidos, y que deben estar redactados de manera detallada en cuanto a la determinación de los límites del derecho de acceso a la información pública para que se trate de una determinación del derecho y no un listado de trabas arbitrarias que den lugar a interpretaciones restrictivas, volviendo inoperante ese derecho.<sup>105</sup> En virtud de lo señalado, el catálogo de información reservada previsto en la LGTAIP, en conjunto con las especificaciones contenidas en los Lineamientos Décimo séptimo a Trigésimo séptimo de los LCDIVP, se ajusta a las consideraciones realizadas por el doctor Villanueva, ya que no se trata de un extenso listado de situaciones que podrían interpretarse desde diversas perspectivas para determinar que la información que se encuentra dentro de la hipótesis normativa considerándola reservada, o de situaciones de apreciación subjetiva que podrían invocarse de manera ventajosa por los sujetos obligados o los servidores públicos, restringiendo a conveniencia el derecho de acceso a la información pública, sino que, enumera de manera concreta los supuestos mínimos necesarios que dan lugar a la consideración de la información como reservada, detallando en cada supuesto los elementos que debe reunir la información respectiva para que se le pueda clasificar como reservada.

Toda vez que el objetivo de la clasificación de la información como reservada es la protección del interés público, como excepción a la posibilidad

---

<sup>105</sup> Cfr. Villanueva Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información...*, cit. p. 27.

de realizar esta clasificación con motivo de la actualización de alguna de las causales previstas en la Ley, los sujetos obligados se encuentran impedidos para hacerlo cuando la información respectiva esté relacionada con la comisión de violaciones graves a los derechos humanos o a delitos de lesa humanidad. Lo anterior en virtud de que en términos de lo previsto en el artículo 1o. de la CPEUM, la protección, respeto, garantía y promoción de los derechos humanos son obligación de las instituciones del Estado y de los servidores públicos, en el ámbito de competencia de cada uno éstos, por lo que el conocimiento de dicha información y su publicidad sin restricciones resultan de interés notorio para la sociedad en su conjunto y para las autoridades mismas, dicho límite a la clasificación encuentra su fundamento en los artículos 5 y 115, fracción I, de la LGTAIP. En armonía con lo señalado previamente, tampoco resulta procedente la clasificación de la información como reservada cuando ésta se encuentra relacionada con actos de corrupción en términos de las disposiciones normativas en la materia, eso es así porque el objetivo principal de la transparencia y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública es precisamente el de inhibir la corrupción siendo un mecanismo de fiscalización social y rendición de cuentas del quehacer de las entidades del Estado y de los servidores públicos, por lo que ventilar la información relacionada con la comisión de actos de corrupción debe ser lo común, sin que resulte posible entorpecer el ejercicio de dicho derecho aludiendo a interpretaciones diversas de las excepciones para el acceso a la información previstas en la Ley. Dicha especificación se encuentra contenida expresamente en el artículo 115, fracción II, de la LGTAIP.

El segundo elemento distintivo de la información reservada, en contraposición a la información confidencial, es que, como lo indica su nombre, se trata de información cuyo acceso se restringe del público en general por un tiempo determinado que no puede prolongarse de manera indefinida, se trata de una medida que protege otros derechos relacionados con la esfera pública, y que no se opone al principio de máxima publicidad, sino que lo complementa, traduciéndose en términos coloquiales, como la reprogramación a futuro del plazo de entrega de la información que se clasifica cuando un titular ejerce el derecho de acceso a la información o cuando se clasifica por los sujetos

obligados para dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia.<sup>106</sup> Se trata de un límite al derecho al acceso a la información que es temporal, por lo que puede considerarse como una limitación a un derecho fundamental que es razonable y que no busca vulnerar el bien jurídicamente tutelado ni dejar inoperante el derecho correspondiente, sino que en términos de las disposiciones normativas, en apego a un régimen de excepciones razonables y lícitas, delimita el derecho de acceso a la información para la protección de otros derechos que son públicos y se relacionan con el bienestar colectivo en un grupo social determinado, dejando a salvo para el futuro el derecho de acceder a la información pública del titular, para evitar el perjuicio de los derechos y bienes protegidos diversos que colisionan con el interés particular que pudiera tener un individuo o un grupo dentro de la sociedad de conocer determinada información, en tanto la divulgación de la información esté clasificada.

La RAE señala que por *reserva* se puede entender la acción de “Guarda o custodia que se hace de algo, o prevención de ello para que sirva a su tiempo”<sup>107</sup> y que reservar, entre otras, tiene la acepción de “Guardar algo para el futuro”<sup>108</sup>, en ese sentido, la reserva de la información cuando es solicitada o cuando debe publicarse para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, implica la protección de la información sólo por un periodo de tiempo limitado para la salvaguarda del interés público. En nuestro sistema jurídico, en términos de lo señalado en los artículos 101, párrafos segundo y tercero, y 103, párrafo último, de la LGTAIP, al momento de que se clasifique información como reservada, se deberá señalar el plazo por el que ésta deberá conservar dicho carácter, teniendo como límite ese periodo, de hasta cinco años contados a partir del momento en que se realiza la clasificación correspondiente, y una vez que dicho plazo venza, si las causas que dieron origen a la clasificación subsisten, se puede ampliar hasta por otros cinco años adicionales, mediante la solicitud de ampliación del plazo de reserva al interior del sujeto obligado,

---

<sup>106</sup> Cfr. Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, pp. 133 y 134.

<sup>107</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. edición, Madrid, 2014, <https://dle.rae.es/?id=W9AIOxX>.

<sup>108</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. edición, Madrid, 2014, <https://dle.rae.es/?id=W9MActO>.

realizada por las áreas que realizaron la clasificación, al Comité de Transparencia respectivo.

Sin perjuicio de lo anterior, los legisladores, al momento de redactar la Ley, fueron conscientes de que pueden materializarse casos específicos en los que determinada información sea tan delicada por su naturaleza particular, que el hecho de divulgarla inclusive después de los diez años posteriores al momento en que se clasificara como reservada por primera vez, pueda generar perjuicios considerables al interés público y lesionar derechos o intereses de la sociedad en su conjunto. Por ello, la LGTAIP señala en el párrafo último del artículo 101 que en los casos de la información cuya divulgación pueda generar la destrucción o la inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos (es decir, la información prevista en la fracción I del artículo 113 de la LGTAIP y en el Décimo séptimo de los LCDIVP); o que pudiera generar afectaciones o menoscabos a las medidas relacionadas con la política monetaria, cambiaria o del sistema financiero, poner en riesgo la estabilidad de las instituciones del sistema financiero susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico, comprometer la distribución de moneda nacional en el país, o incrementar el costo de las operaciones financieras realizadas por los sujetos obligados del sector público federal (aquella a la que se refiere la fracción IV de la LGTAIP, así como el Vigésimo segundo de los LCDIVP), los sujetos obligados que posean información dicha información y consideren que subsisten las causas que dieron origen a la clasificación de ésta, incluso después del vencimiento del plazo de reserva inicial de hasta cinco años y de su posterior ampliación hasta de cinco años adicionales (confirmada por su Comité de Transparencia), pueden solicitar al organismo garante competente la ampliación del plazo de reserva por segunda vez. Cabe señalar que, tanto la solicitud de ampliación del plazo de reserva por primera vez realizada al interior ante el Comité de Transparencia de cada sujeto obligado, como en la solicitud de ampliación del plazo de reserva por segunda ocasión ante el organismo garante competente, deben realizarse de manera fundada y motivada, detallando minuciosamente las circunstancias que tienen como consecuencia la actualización de las hipótesis normativas de clasificación, y de cómo la divulgación de la información respectiva puede actualizar los riesgos señalados en dichos preceptos.

En el caso de los sujetos obligados pertenecientes al ámbito federal, como lo es el Banco de México, éstos deben solicitar la ampliación del periodo de reserva por segunda ocasión al INAI, que lleva a cabo el procedimiento correspondiente para la determinación de la procedencia o improcedencia de dichas solicitudes en los términos de lo dispuesto en los Lineamientos que establecen el procedimiento para la atención de solicitudes de ampliación del periodo de reserva de la información por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 2017. Dichos lineamientos señalan que la solicitud correspondiente debe realizarla el sujeto obligado interesado, a través de su Comité de Transparencia, dentro de los seis y los tres meses anteriores al vencimiento del plazo de reserva del documento o de la información que se encuentre en los supuestos señalados en el artículo 101, párrafo último de la LGTAIP. Asimismo, señalan que el procedimiento referido se encuentra integrado de las etapas de Presentación de la solicitud de ampliación; Recepción de la solicitud de ampliación; Elaboración de la solicitud de ampliación; Elaboración del proyecto de resolución; Resolución; y Notificación de la resolución. La resolución correspondiente es emitida por el Pleno del Instituto, que deberá resolver respecto de las solicitudes dentro de los sesenta días hábiles contados a partir de aquel en que se recibieran éstas.

Finalmente, y como tercer elemento distintivo entre la información clasificada como reservada y la información clasificada como confidencial, está la aplicación por parte de los sujetos obligados de la prueba de daño para la fundamentación y motivación de la clasificación de información reservada, y la aplicación por parte de los organismos garantes de la prueba de interés público para justificar la divulgación de información confidencial en los casos que resulte procedente. Lo anterior, se trata de un mecanismo previsto para asegurar que el régimen de excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública se aplica de manera estricta y racional, y determinar si la restricción de la información que se clasifica es el medio idóneo para la protección del interés público o de los derechos relacionados con la vida privada de particulares cuando éstos colisionan con el derecho de acceso a la información de un particular.

De conformidad con lo señalado en los artículos 101, párrafos tercero y cuarto, 108, párrafo último, y 114, de la LGTAIP, siempre que los sujetos obligados clasifiquen información como reservada, deberán elaborar y aplicar la prueba de daño, que es la exposición detallada, fundada y motivada de las consideraciones por la que se argumenta que la divulgación de la información que se clasifica en el caso concreto, se encuentra ubicada en una de las causales de reserva señaladas en el artículo 113 de la LGTAIP y que su divulgación efectivamente pone en riesgo de perjuicio al bien común, el interés público y la estabilidad de la sociedad en su conjunto. El artículo 104 señala que la prueba de daño que realicen los sujetos obligados deber exponer y justificar:

- 1) Que la divulgación de la información clasificada representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público.

Es decir, que los daños o menoscabos que se presentan como consecuencias de la divulgación de esa información sean posibles en condiciones reales, y no sólo se asegure que representa un riesgo de imposible actualización; que el riesgo aludido se haya materializado en algún caso análogo luego de que información similar o de la misma naturaleza de la clasificada se haya utilizado de manera indebida causando los daños referidos como posibilidades; y que resulte evidente el vínculo entre la hipótesis de la divulgación de la información y la materialización de las afectaciones identificadas, como consecuencia lógica ésta de aquella;

- 2) Que el riesgo de perjuicio a la sociedad que se puede materializar divulgando la información que se clasifica supera el interés de que se divulgue la información, o sea, expresar y sostener las causas por las que resulta preferible restringir temporalmente el ejercicio del derecho de acceso a la información pública respecto de la información que se clasifica en el caso concreto sobre su divulgación atendiendo al principio de máxima publicidad, en el momento en que se solicita o se deba publicar para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; y
- 3) Que la limitación del ejercicio del derecho de acceso a la información en el caso concreto es la forma menos restrictiva de evitar el perjuicio al interés público, señalando las razones por las que otro medio como

la divulgación parcial o alguna alternativa diversa a la clasificación de la información correspondiente no resulta suficiente para evitar ese menoscabo a la colectividad.

### **2.2.2 Información confidencial y sus causales**

En contraposición a la información reservada, la confidencial se trata de aquella ubicada en los supuestos en los que su divulgación puede actualizar riesgos de afectación o de perjuicio de diversos intereses privados legítimos, sean éstos de personas físicas o morales; así como a bienes jurídicamente tutelados por otros derechos relacionados con la esfera de acción privada de los titulares de dicha información, como pueden ser, entre otros, su derecho a la vida privada, sus derechos patrimoniales o su derecho a la tranquilidad. Tenorio Cueto señala que se trata de:

información que guarda especial relación con la vida privada o íntima de las personas, la limitación se presenta como natural al ejercicio de la publicidad [...] En este caso es precisa la clasificación por tratarse de un bien jurídico que en ponderación con lo público no participará de dicho elemento. [...] no es por esencia información pública, y en nada abona a lo público.<sup>109</sup>

El referido autor también señala que la protección por parte del Estado y la restricción del acceso público respecto de la información confidencial debe ser visto más como la consecuencia de un derecho diverso al de acceso a la información pública, que como un límite a esa prerrogativa, y que por ello, la legislación en materia de acceso a la información no se encarga de describir y regular a fondo el tratamiento y la naturaleza de ese tipo de información, sino que se le menciona sólo de manera enunciativa en un catálogo específico, remitiendo a disposiciones normativas diversas que se encargan de regular con detalle lo relativo a esa información en particular.<sup>110</sup> En relación con esa idea, en nuestro sistema jurídico se establecen tres grandes supuestos por los que la información en posesión de los sujetos obligados puede considerarse como confidencial. Dichos supuestos se encuentran señalados y detallados en el

---

<sup>109</sup> Tenorio Cueto, Guillermo A., *op. cit.*, p. 134.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 134 y 135.

artículo 116 de la LGTAIP y en los Lineamientos Trigésimo octavo al Cuadragésimo sexto de los LCDIVP, siendo los siguientes:

- 1) Que la información se trate de datos personales, que de conformidad con lo señalado en el artículo 3, fracción IX, de la LGPDPPSO, son todos aquellos datos o información relativos a una persona identificada o que hace identificable a una persona. A su vez, la fracción X del citado artículo señala la existencia de datos personales sensibles, que son todos aquellos relacionados con la esfera más íntima de la persona, teniendo como nota característica el hecho de que su uso indebido puede tener como consecuencia la discriminación del titular de la misma, o la puesta en riesgo de su vida o integridad;
- 2) Que se trate de información protegida por algún tipo de secreto establecido en una disposición normativa diversa, como lo pueden ser, entre otros: el secreto bancario, el secreto postal, el secreto industrial, el secreto profesional o el secreto fiduciario; y
- 3) Que sea información entregada expresamente por un particular al sujeto obligado con el carácter de confidencial, estando legitimado para ello en términos de alguna disposición normativa, por lo que no basta para la actualización de este supuesto la sola entrega de la información con dicho carácter por parte del titular.

Por lo expuesto, resulta claro que pese a que el caso más representativo de la información confidencial son los datos personales, existe una amplia gama de casos en los que se puede considerar que la información en posesión de un sujeto obligado debe ser clasificada como confidencial para proteger derechos de terceros cuando éstos colisionan con el derecho de acceso a la información pública. De igual manera, el catálogo previsto en nuestra legislación en materia de acceso a la información es congruente con la idea expresada por Tenorio Cueto, pues sólo señala cuáles son los supuestos por lo que la información puede considerarse como confidencial, refiriendo a la Ley que de manera específica contempla de manera detallada la naturaleza y particularidades de dicha información. Así, en relación con los ejemplos señalados en los tres numerales anteriores: la LGPDPPSO (que regula lo relativo a la protección de los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados por cualquier razón, y señala los procedimientos específicos para el ejercicio de

los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales (llamados *derechos ARCO*, en nuestro sistema jurídico), así como los medios para garantizar el ejercicio de los mismos); los diversos tipos de secretos que protegen información se encuentran señalados en las leyes especiales que regulan las materias con las que se relacionan esos secretos, como por ejemplo la Ley de Propiedad Industrial (que establece los términos del secreto industrial en su artículo 82) la Ley de Instituciones de Crédito (que señala en su artículo 142 las características de los secretos bancario y fiduciario) o la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (que establece el secreto estadístico en su artículo 46), entre otras; y finalmente, los LCDIVP, en cuyo Cuadragésimo lineamiento señala los dos grandes supuestos en los que se puede considerar que diversa información entregada a los sujetos obligados por particulares, es confidencial al haberse entregado con ese carácter de manera legítima, siendo el primero que la información correspondiente sea relativa o esté relacionada con el patrimonio de una persona moral; y el segundo, que se trate de información estrechamente vinculada con los procesos internos de administración y toma de decisiones de una persona moral, estando ligada con sus procedimientos de funcionamiento comercial en el mercado, resultando su divulgación en una afectación a sus actividades en el mercado.

Resulta importante señalar que, al igual que la clasificación de la información reservada, la clasificación con motivo de la confidencialidad no es absoluta y se encuentra sujeta a ciertas excepciones señaladas en las disposiciones en materia de acceso a la información pública, y de manera particular, en el caso de la relativa a datos personales, en la LGPDDPSO se señalan dichos supuestos. Esas excepciones existen bajo la consideración de que, en determinadas circunstancias, sin perjuicio de que diversa información actualice alguna de las causales para ser clasificada como confidencial, debe prevalecer el derecho de acceso a la información respecto de ésta, al estar relacionada con la erogación de recursos públicos, y son las siguientes:

- 1) En relación con los secretos fiduciario y bancario, el artículo 117 de la LGTAIP señala que, cuando alguna de las partes en un fideicomiso en el que estén involucrados recursos públicos, sea un sujeto obligado, no podrán clasificar la información relativa al ejercicio del fideicomiso correspondiente como confidencial;

- 2) Igualmente relacionado con el secreto bancario, el artículo 118 de la LGTAIP señala que no se podrá clasificar como confidencial la información relativa a las operaciones bancarias que involucren recursos públicos, en los que los sujetos obligados intervengan como usuarios o como instituciones bancarias;
- 3) Respecto del secreto fiscal, el artículo 119 de la referida LGTAIP establece que, no puede clasificarse como confidencial aquella información relacionada con recursos públicos en los casos en donde algún sujeto obligado sea contribuyente o actúe como autoridad en materia tributaria;
- 4) Finalmente, dado que el objeto de dicha clasificación es la protección de intereses y derechos de particulares cuando éstos colisionan con el derecho de acceso a la información de personas diversas al titular de la información confidencial, los sujetos obligados pueden otorgar acceso a dicha información cuando el titular de la misma otorga su consentimiento para ello al sujeto obligado que los posee (artículo 120, párrafo primero, de la LGTAIP).

Por lo que corresponde a este supuesto, el citado artículo 120 de la LGTAIP señala los supuestos en los que los sujetos obligados podrán publicar información que se encuentre en alguno de los supuestos de confidencialidad, incluso sin que el titular haya dado su consentimiento para ello, siendo los siguientes:

- a) Que la información ya se encuentre publicada en alguna fuente de acceso público;
- b) Que la información deba ser publicada en términos de alguna disposición normativa;
- c) Que exista una orden de publicar la información, emitida por alguna autoridad judicial;
- d) Sin perjuicio de la naturaleza que posea la información y de que como consecuencia de ésta pueda ser considerada como susceptible de ser clasificada como confidencial, puede, en casos excepcionales, resultar de interés notorio para la sociedad el que se divulgue para el conocimiento general. Esa hipótesis fue prevista por los legisladores, quienes dispusieron en la

normatividad aplicable, en los artículos 120 párrafo último y 149, de la LGTAIP que, sólo en aquellos casos en que por razones de seguridad nacional, salubridad o para la salvaguarda de derechos de terceros se deba publicar la información respectiva, se puede divulgar ésta.

Para poder publicar dicha información, es necesario que el organismo garante competente intervenga, y elabore una prueba de interés público, que es la exposición de los motivos y fundamentos por lo que se considera a su juicio, que la información actualiza alguno de los supuestos de excepción a la clasificación de confidencialidad, y que, sin perjuicio de encontrarse en alguno de los supuestos de clasificación como confidencial, debe prevalecer el derecho de acceso a la información pública. En la prueba de interés público debe existir el señalamiento de cómo es que la información clasificada se encuentra indubitablemente vinculada con uno o más de los supuestos que la Ley prevé para publicarla. Asimismo, deberá contener los argumentos que sustenten que la publicidad es el medio adecuado para preservar el interés público, la falta de otras opciones para la preservación de éste y la demostración de que el perjuicio sobre el derecho o interés particular del titular de la información es menor que el beneficio que supone para la sociedad la divulgación de la información correspondiente; y

- e) Cuando se trate de la transmisión de información entre sujetos obligados, o entre éstos y sujetos de derecho internacional, sólo en aquellos casos que en la transmisión respectiva se realice en ejercicio de las facultades de dichos sujetos.

El segundo elemento característico de la información clasificada como confidencial en contraste con la reservada es la duración que la clasificación debe subsistir desde el momento en que se realiza. En el caso de la información confidencial, por estar relacionada con los derechos de particulares y con la esfera privada de éstos, no se encuentra sujeta a ningún plazo, ya que, como se señaló, su divulgación no abona en nada al interés colectivo ni debe ser accesible a todas las personas, ya que con ello, no sólo no se estaría cumpliendo

con el objetivo del derecho de acceso a la información pública, sino que en la mayoría de los casos se estarían vulnerando derechos de los titulares de esa información y lesionando bienes jurídicamente protegidos por esas prerrogativas. La LGTAIP señala en su artículo 116, párrafo segundo que precisamente, la información confidencial no se encuentra sujeta a ninguna temporalidad.

### **2.3 Versiones públicas**

Para la atención de las solicitudes de acceso a la información o para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en el Título Quinto de la LGTAIP, se debe considerar el medio o la base documental en que se asienta dicha información para poder determinar cómo se deberá atender la solicitud correspondiente. De conformidad con lo previsto en el artículo 129 LGTAIP, los sujetos obligados lo están a dar acceso a la información que obre en sus archivos, en el medio y el formato en el que ésta se encuentre. Robustece lo anterior lo dispuesto en el Criterio de interpretación 3/17, emitido por el INAI, el cual señala que dichos sujetos no tienen la obligación de elaborar documentos ad hoc para dar atención a las solicitudes de acceso a la información, sino que cumplen con sus obligación de dar acceso a la información correspondiente, entregando los documentos con los que cuenten, en el formato en el que se encuentren, mientras que para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a su cargo, bastará con que se satisfagan los criterios sustantivos de contenido para la publicación de la información y documentos en su posesión, señalados en los LTG. Cabe señalar que si bien es cierto lo anterior, los sujetos obligados no se encuentran impedidos por alguna disposición para elaborar documentos ad hoc para atender solicitudes, en aras de la transparencia.

En relación con lo anterior, se pueden presentar tres supuestos diferentes respecto de la información que deban publicar los sujetos obligados:

- a) El sujeto obligado debe publicar un documento específico con alguna denominación en particular o que puede identificarse en lo particular;
- b) El sujeto obligado debe publicar información que se encuentra contenida en sistemas o bases de datos y no en algún documento en específico;

- c) El sujeto obligado debe publicar información que se encuentra contenida en más de un documento y/o bases de datos, por lo que no existe un documento único en el que obre la información solicitada.

En consecuencia, y derivado de las disposiciones que señalan cómo debe realizarse la entrega de la información pública a los particulares que la requieran a través del procedimiento de acceso a la información pública (Título Séptimo de la LGTAIP y la totalidad de los LPIAS) y de las disposiciones que señalan los criterios sustantivos de contenido y adjetivos de actualización, confiabilidad y formato que deberán cumplirse al publicar información para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (Capítulo IV de los LTG), en el primer supuesto, los sujetos obligados deberán divulgar, al menos, el documento solicitado o señalar al particular la fuente pública en la que ya se encuentre accesible para todas las personas; en el segundo de ellos, los sujetos obligados deberán verificar si es posible extraer la información requerida de los sistemas o bases de datos en donde reside y divulgarla en el formato elegido por el solicitante o señalado por la norma para su publicación oficiosa, ofreciendo, en su caso, la consulta directa de la información que corresponda, en el sistema en el que se encuentre, en caso de que no sea posible extraerla del mismo; y en el tercero, deberá realizar las acciones previstas para la atención de los dos supuestos anteriores, o expresar la información requerida de manera conceptual sin entregar el documento o dar acceso a la base de datos en donde resida la misma (toda vez que no fue requerido el documento sino únicamente determinada información contenida en él o en la base de datos correspondiente).

En cualquiera de los casos referidos, puede ser que la totalidad de la información requerida, o parte de ésta, actualice las causales de clasificación fijadas por las disposiciones normativas. Lo anterior no implica que el resto de la información que pudieran contener dichos medios no deba ponerse a disposición de la sociedad bajo la premisa de que parte del contenido es información clasificada. En los casos en que se deba dar acceso a un documento que contenga secciones con información clasificada, se deberá restringir el acceso únicamente de aquellas secciones que se clasifican. En consecuencia, los sujetos obligados deberán elaborar una versión pública del documento que se deba divulgar (artículo 111 de la LGTAIP; Noveno de los LCDIVP; y Vigésimo sexto de los LPIAS). Las versiones públicas no son otra cosa que copias de los

documentos originales que se solicitan (sean éstas en formato físico o digital) en las que se suprime la información clasificada que contenga, a través de testados, y que contiene la mención genérica de la información que se está clasificando, así como los fundamentos y motivos que sustentan dicha clasificación (artículo 3, fracción XXI, de la LGTAIP; Segundo, fracción XVIII, de los LCDIVP; y Segundo, fracción XXV, de los LPIAS).

De conformidad con el Quincuagésimo octavo de los LCDIVP, las versiones públicas que elaboren los sujetos obligados deberán realizarse con los medios o herramientas necesarios que garanticen la protección de la información clasificada a través de su eliminación definitiva, impidiendo con ello la visualización o reutilización de la misma. Dichos Lineamientos señalan que para la elaboración de las versiones públicas que se realicen de documentos en formato impreso, se deberá fotocopiar el documento correspondiente y se deberá testar la información que se haya clasificado, finalmente, se deberá colocar al lado de cada sección testada una nota con la descripción genérica de la información que se clasificó, y la fundamentación y motivación correspondientes; mientras que para la elaboración de versiones públicas de documentos en formato digital se deberá crear una copia electrónica del documento correspondiente, eliminando con algún programa de edición (como Paint o Adobe) las secciones clasificadas, debiendo agregarse cuadros de texto con la mención de la información que se suprimió, y la fundamentación y motivación correspondientes. En ambos casos, de acuerdo con el Sexagésimo tercero de los LCDIVP, todas las versiones públicas que realicen los sujetos obligados deberán tener un colofón o carátula en el que se señale lo siguiente:

- 1) El nombre del área que clasifica la información;
- 2) La identificación del documento que se clasifica;
- 3) Una relación de los conceptos que fueron clasificados y las páginas en las que se encuentra dicha información;
- 4) La fundamentación legal que sustenta la clasificación, así como la motivación correspondiente;
- 5) La firma del titular del área que realizó la clasificación respectiva; y
- 6) La mención del número de sesión del Comité de Transparencia en la que se aprobara la versión pública, y la fecha de ésta.

Lo anterior, tiene como objeto dar un formato accesible que resulte sencillo de comprender para quien acceda a la versión pública.

Cabe resaltar que cuando los sujetos obligados clasifican información contenida en un documento que deberá ponerse a disposición de las personas, no sólo deberá someter a consideración del Comité de Transparencia la confirmación de la determinación mediante la que se haya realizado la clasificación correspondiente, sino que también deberá someter a consideración de dicho órgano colegiado la aprobación de la versión pública resultante. Lo anterior con base en la facultad del Comité de Transparencia de acceder a la información que se clasifica para verificar si efectivamente se actualizan los supuestos necesarios para la restricción del derecho de acceso a la información pública, y para que exista certeza jurídica respecto de que la clasificación de la información no sea excesiva y que sea procedente, en beneficio siempre de los titulares de dicho derecho. En términos del Sexagésimo segundo de los LCDIVP, las versiones públicas elaboradas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, deberán ser aprobadas en sesión especial, en la que se deberán exponer los fundamentos y motivos que dan origen a la clasificación correspondiente, tomándose en consideración las disposiciones aplicables a la elaboración de versiones públicas. De lo anterior se desprende que, en el Banco de México, el Comité de Transparencia resuelva sobre las determinación de clasificación que realicen las unidades administrativas para dar atención a las solicitudes de acceso a la información que los particulares formulen a ese Banco Central, en sus sesiones ordinarias; y en consecuencia, resuelve también sobre la aprobación de las versiones públicas elaboradas para ese fin en dichas sesiones, mientras que, resuelve sobre la clasificación y la aprobación de versiones públicas elaboradas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a cargo del Banco, en sesiones especiales, en las que únicamente se someten a su consideración tales documentos.

#### **2.4 Desclasificación de la información y sus causales**

A diferencia de la clasificación de la información, hasta el momento, el concepto de la desclasificación de la información no se encuentra determinado expresamente en la LGTAIP ni en alguna otra disposición normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública. Podemos deducir su

definición a partir de una interpretación a *contrario sensu* de la definición de clasificación señalada en la Ley. En ese sentido, por desclasificación de la información podemos entender: *el proceso mediante el que los sujetos obligados cesan la restricción del acceso al público respecto de determinada información que en su momento se clasificó, al actualizarse alguno de los supuestos que las disposiciones normativas señalan para ello, recuperando este su carácter de pública.*

La relevancia de la desclasificación radica en el hecho de que a partir de ese procedimiento, la información cuyo acceso se vio limitado por reunir las condiciones para clasificarse al ser requerida por algún solicitante o al encontrarse dentro del catálogo de información cuya publicación deben realizar de manera oficiosa los sujetos obligados, recobra, de manera formal, su naturaleza pública y, en consecuencia, debe ponerse a disposición de la sociedad para su beneficio. Es decir, que ese procedimiento se trata del elemento que convierte a la clasificación de la información como reservada en un límite racional y legítimo del derecho de acceso a la información al sujetarlo a una temporalidad determinada, y que, en términos generales asegura que en caso de que las causas que dieron origen a la clasificación en su momento dejen de existir o no se actualicen, la información en posesión de los sujetos obligados pueda ser aprovechada y sometida al escrutinio de la sociedad, haciendo de la clasificación un límite jurídicamente válido y proporcional para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es necesaria para asegurar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, y es el mecanismo por el que de manera formal se da publicidad a la información una vez que los riesgos de su publicación dejan de actualizarse o que se cuenta con el consentimiento del titular, quien considera que no hay perjuicio para él o para sus intereses con la divulgación de la información de la que es titular. Se trata del medio o el elemento que hace de la clasificación un límite racional e idóneo, que no menoscaba el objetivo del derecho de acceso a la información pública, sino que lo determina a una temporalidad, haciendo del ejercicio del derecho una posibilidad diferida en el tiempo y no un impedimento absoluto.

Las causales por las que se debe desclasificar la información las encontramos tanto en el artículo 101 de la LGTAI, como en el Décimo sexto de

los LCDIVP, asimismo, en el referido Lineamiento se señala quiénes intervienen en la desclasificación de la información, en virtud del supuesto que se actualiza.

Dichos supuestos son:

- 1) Que se extingan las causas que dieron origen a la clasificación de la información;
- 2) Cuando venza el plazo fijado para conservar con carácter de reservada la información respectiva;
- 3) Cuando una autoridad competente en la materia de acceso a la información pública y transparencia, mediante resolución, determine la existencia de una causa de interés público que prevalezca sobre la reserva de la información; y
- 4) Que el Comité de Transparencia del sujeto obligado determine pertinente la desclasificación por no actualizarse los supuestos de clasificación invocados por el área correspondiente.

De acuerdo con los Lineamientos en comento, en el caso de que se materialice la causal referida en el numeral 1), quienes pueden realizar la desclasificación de la información son las mismas áreas que clasificaron en su momento la información respectiva, ya que como poseedoras de la misma, son ellas las que pueden determinar si algún acontecimiento acaecido en la realidad modifica las condiciones que dieron origen a la clasificación correspondiente.

Por lo que corresponde a la causal señalada en el numeral 2), igualmente, quienes pueden realizar la desclasificación de la información son las áreas que en su momento la hubiesen clasificado, ya que son ellas quienes poseen la información y elaboran el índice semestral de expedientes clasificados como reservados, en términos de lo dispuesto en el artículo 102 de la LGTAIP y el Décimo segundo de los LCDIVP. En ese índice se debe señalar diversa información que permita identificar y organizar de manera accesible y transparente aquellos documentos, expedientes o información que se hubiese clasificado como reservada, los fundamentos y motivos que dieran origen a la clasificación hecha, así como las fechas en que se llevaran a cabo dichas clasificaciones y los plazos en los que deberá conservar tal carácter la información, en consecuencia, en ese índice también se señala cuando uno de esos registros ya ha sido desclasificado, con motivo del vencimiento del plazo de reserva respectivo, o con motivo de la extinción de las causas que dieron origen

a la clasificación correspondiente. Por lo antes expuesto, al ser las áreas que clasifican la información las responsables de elaborar y actualizar el Índice referido, son ellas las que deben dar seguimiento a los plazos de reserva de dicha información, y por lo tanto, de desclasificarla en cuanto venzan éstos.

En cuanto a la casual señalada en el numeral 3), ésta se actualiza sólo en el contexto de la sustanciación de los medios de impugnación para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ya que son los organismos garantes los que determinan que se debe desclasificar diversa información al existir una causa de interés público. En estos casos, y de conformidad con la forma en que se sustancian los medios de impugnación correspondientes (misma que se expuso en el acápite 1.1.8 del presente trabajo), los organismos garantes que resuelvan que determinada información que fue clasificada debe de ser divulgada, ordenan a los sujetos obligados en sus resoluciones, que emitan una nueva respuesta en la que la información clasificada se entregue, quedando así desclasificada.

Por último, en el caso del supuesto referido en el numeral 4), es el Comité de Transparencia quien puede determinar si cierta información debe ser desclasificada al no actualizarse las casuales invocadas por las unidades administrativas que clasifican la información, ya sea al momento de que las áreas sometan a su consideración la clasificación de diversa información para la atención de solicitudes de acceso a la información pública o para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a su cargo; durante la recolección de la información que proporcionen las áreas que integran al sujeto obligado, para su publicación en la PNT y en los portales de internet, para dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia; o bien, durante la atención de los medios de impugnación.

#### **2.4.1 Consecuencias de la omisión en la desclasificación de la información**

Toda vez que la desclasificación de la información tiene como objeto la conclusión formal de los límites y restricciones legítimos que en su momento se hicieron valer frente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es evidente la importancia de la realización de la misma en los momentos en que las condiciones de la realidad den lugar a ello, a través de la actualización de las causales previstas en la normatividad. En ese sentido, el proceso de

desclasificación de la información resulta imprescindible que para garantizar el efectivo ejercicio de dicha prerrogativa, ya que con éste, se garantiza que la clasificación no sea una mera traba para el acceso a determinada información, que por su naturaleza desee ocultar alguna institución pública, o un mecanismo para entorpecer hasta donde resulte posible la rendición de cuentas a través del acceso a la información en poder de las instituciones públicas por parte de la sociedad en el ejercicio de los mecanismos de control social.

De lo anterior se desprende que el no dar publicidad de manera oportuna a aquella información cuyas causas de clasificación ya han dejado de existir, que ya ha permanecido con ese carácter el tiempo máximo que la Ley permite, que debe ser publicada en beneficio de la sociedad al existir una causa de interés público, o en la que no se actualizan plenamente las casuales invocadas en su momento, sea de manera dolosa o producto de la mala administración y seguimiento de la información que realicen los sujetos obligados, se traduce en la inobservancia del principio de máxima publicidad, y en consecuencia, en diversos perjuicios para la sociedad, como lo son la restricción de un derecho que se relaciona con la participación de la sociedad en la vida política de su país, la pérdida o disminución de la confianza de la sociedad en las instituciones públicas y de gobierno, el entorpecimiento de la rendición de cuentas, la creación de condiciones que faciliten la realización de actos de corrupción, entre otros.

En armonía con lo anterior, la LGTAIP prevé entre las diversas causas que pueden dar origen a la imposición de sanciones en materia de acceso a la información pública y transparencia (en su artículo 206), algunas relacionadas con la omisión en la que pueden incurrir los sujetos obligados respecto del otorgamiento de acceso a la información que sea pública. Dichas sanciones, pueden originarse ante la actualización de las casuales de manera deliberada o activa, o bien, como producto de una conducta pasiva que tiene los mismos efectos que la conducta activa. A modo de ejemplo, se puede señalar la causal prevista en la fracción IV del referido artículo 206 de la LGTAIP, que señala como causa de sanción el “[...] ocultar [...] total o parcialmente, sin causa legítima, conforme a las facultades correspondientes, la información que se encuentre bajo la custodia de los sujetos obligados y de sus Servidores Públicos [...]”. Dicha causa puede actualizarse, por una conducta activa del sujeto obligado, cuando, por dolo o por negligencia, restringe el acceso a la información que se le requiere

mediante una solicitud, o que debe publicar en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia; y también puede actualizarse, como consecuencia de una conducta pasiva, cuando de manera deliberada o como producto de la negligencia, el sujeto obligado omite desclasificar información cuyas causales de clasificación ya no se actualizan en un momento determinado, que debe publicarse derivado de la resolución de una autoridad en la materia, por existir una causa de interés público, o cuyo plazo de reserva ya ha finalizado.

Tenemos, pues, que las causas de sanción previstas en la Ley, que pueden ser impuestas a los sujetos obligados con motivo de no realizar la desclasificación de la información, cuando resulte procedente, son las siguientes:

- 1) La causa prevista en la fracción II del artículo 206 de la LGTAIP, se refiere a la actuación negligente, dolosa o con mala fe durante la atención de solicitudes de acceso a la información pública o en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, resulta aplicable cuando los sujetos obligados, durante la sustanciación de alguno de los procedimientos referidos, no desclasifica información que se le requiere o que debe publicar por encontrarse en el catálogo de las obligaciones de transparencia. Dicha omisión puede ser resultado de una conducta activa y dolosa o con mala fe, en la que se pretenda ocultar información de manera deliberada, o bien, como producto de un deficiente análisis del caso particular, y de la información involucrada.

En cualquiera de los casos, la omisión respectiva repercute en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y tiene como resultado final, la restricción indebida de la información a la sociedad;

- 2) La causal señalada en la fracción IV del citado artículo 206, en la parte relativa al ocultamiento total o parcial de la información que tuviera en su poder algún sujeto obligado o un servidor público en lo particular, con motivo del ejercicio y la naturaleza de sus funciones, sin que exista de por medio una causa legítima o alguna justificación prevista en las disposiciones normativas, Dicho supuesto puede materializarse cuando, de manera deliberada o negligente, se omite desclasificar información una vez que se actualiza una casual para ello, con lo que

se tiene como consecuencia el ocultamiento de la información pública y su restricción arbitraria;

- 3) La causa prevista en la fracción VI del artículo en comento, relativa al incumplimiento respecto de la actualización de la información que debe publicarse en cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en los términos que señalan los criterios adjetivos de actualización para cada una de las fracciones de los artículos 70 a 83 de la LGTAIP, establecidos en los LTG, puede ser consecuencia de la omisión respecto de la realización de la desclasificación de aquella información que ya no deba resguardarse como clasificada, pues poner a disposición en la PNT y en el portal de internet correspondiente versiones públicas o señalar como consecuencia de la no publicación de determinada información la clasificación de ésta, sin que exista una causa legítima, se traduce en la publicación de información incompleta y desactualizada, que no es congruente con las condiciones reales en un momento determinado y que además, vulnera el principio de máxima publicidad y el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública a través de la llamada transparencia activa;
- 4) La causal señalada en la fracción XI del artículo referido sólo puede resultar de una conducta deliberada de los sujetos obligados o de los servidores públicos, y se refiere puntualmente a las acciones u omisiones de éstos, encaminadas a la restricción del acceso a la información en su posesión, sin que existan razones jurídicamente válidas para resguardar la información respectiva para la salvaguarda de derechos de terceros, de bienes jurídicos protegidos de carácter privado, o para la subsistencia del interés público y el bienestar colectivo. Una de esas omisiones puede ser la no realización de la desclasificación una vez que se actualizan los supuestos que la Ley señala para llevarla a cabo, lo anterior, con la intención de que dicha información no se haga del conocimiento público.
- 5) La causal establecida en la fracción XV del artículo en análisis se refiere a la omisión en el cumplimiento de las resoluciones emitidas por los organismos garantes en la sustanciación de los medios de impugnación en la materia. Dicha causa de sanción puede

manifestarse como consecuencia de no realizar la desclasificación de la información que ordene el organismo garante competente al resolver un medio de impugnación, cuando a su juicio exista una causa de interés público que prevalezca frente al derecho que colisiona contra el derecho de acceso a la información, en el ejercicio de éste; y

- 6) Finalmente, la causal prevista en la fracción XIII del referido artículo 206, expresamente se refiere a los casos en que los sujetos obligados, no realizan la desclasificación de la información en su poder cuando aquellas razones por las que se clasificó en primer lugar no subsisten, cuando el plazo correspondiente ha vencido o cuando el organismo garante competente, resuelva en la sustanciación de algún medio de impugnación la desclasificación al existir alguna causa de interés público. Dicha causal coexiste con cualquiera de las referidas en los numerales anteriores, siendo consecuencia o causa de las mismas.

Cabe señalar, que la omisión de la desclasificación de la información, en los momentos en que resulte procedente, también puede dar lugar a la comisión de faltas administrativas, en términos de lo señalado en el artículo 49, fracción V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que determina como una falta no grave de los servidores públicos cualquier acción u omisión que, entre otras, derive en el ocultamiento indebido de la información a la que tenga acceso o que se encuentre bajo su custodia con motivo de la naturaleza de su cargo y sus facultades. Igualmente, la omisión referida puede dar como resultado la comisión del delito de Ejercicio ilícito del servicio público, en términos de lo dispuesto en el artículo 214, fracción IV, del Código Penal Federal, que establece que, comete el delito de Ejercicio ilícito del servicio público, aquel servidor público que, entre otros supuesto, oculte información o documentación que se encuentre a su cargo, bajo su custodia o a la que tenga acceso con motivo del desempeño de sus funciones o su cargo. Por lo anterior, resulta notoria la relevancia que tiene la oportuna realización de la desclasificación de la información que posean los sujetos obligados, una vez que se actualicen los supuestos establecidos en la norma.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **AUSENCIA DE DISPOSICIONES NORMATIVAS QUE DETERMINEN DE MANERA EXPRESA UN PROCEDIMIENTO DE DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, CONTEXTO E IMPLICACIONES EN EL BANCO DE MÉXICO**

#### **3.1 Ausencia de disposiciones jurídicas determinen de manera expresa un procedimiento de desclasificación de la información**

Hasta el momento, el Sistema Nacional de Transparencia en su papel de autoridad en materia de transparencia y acceso a la información pública, facultada para la emisión de lineamientos técnicos o generales orientados al cumplimiento e interpretación de las disposiciones previstas en la LGTAIP, no ha emitido Lineamientos o disposiciones reglamentarias para determinar un procedimiento de desclasificación homogéneo para todos los sujetos obligados. Cabe resaltar el hecho de que ni la LGTAIP ni tampoco la LFTAIP establecen de manera expresa el concepto de la desclasificación (mismo que, como se señaló en el subcapítulo 2.4 del presente trabajo, se obtiene de una interpretación a *contrario sensu* del concepto de clasificación determinado en el artículo 100 de la LGTAIP).

Resulta interesante señalar que la omisión en las disposiciones vigentes del concepto de desclasificación, o del procedimiento y las formalidades que deben seguir los sujetos obligados para realizarla, no se trata de un menoscabo a las disposiciones que regulaban otrora el derecho de acceso a la información pública y la transparencia en nuestro sistema jurídico, pues tampoco la abrogada LFTAIPG señalaba lo que debía entenderse por desclasificación, y al igual que la legislación vigente se limitaba al mero señalamiento de las diversas causales de desclasificación de la información. Aunado a lo anterior, la LGTAIP tampoco señala de manera clara quiénes pueden realizar la desclasificación en cada uno de los casos en que la Ley prevé una causal para ello (en su artículo 101), dicha precisión fue realizada posteriormente en los LCDIVP, en el Lineamiento Décimo sexto.

Asimismo, de la revisión de las diversas disposiciones normativas que regulan el derecho de acceso a la información pública en Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador y España, se advierte que en esas disposiciones

tampoco se señalan ni el concepto de la desclasificación de la información, ni tampoco un procedimiento particular para llevarla a cabo, y se limitan a mencionar la posibilidad de desclasificar información, y en algunos casos (en las normas de Canadá y Ecuador) los supuestos por los que puede desclasificarse la información y quiénes pueden realizarla.

En el caso de México, los LCDICP, tienen por objeto, en términos del Primero de dichos Lineamientos “establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas”. En efecto, en los Lineamientos referidos se señalan, de manera detallada las causales de clasificación, expresando las particularidades que deben considerarse para determinar si efectivamente, diversa información encuadra en la hipótesis normativa; también refiere quiénes son los facultados para clasificar información y las características de las versiones públicas, así como de la intervención del Comité de Transparencia en el proceso de clasificación y aprobación de las versiones públicas correspondientes, fijando las formalidades mínimas a que debe sujetarse dicho procedimiento (Esto último, en armonía con lo dispuesto en el Vigésimo quinto de los LPIAS).

Sin embargo, respecto de la desclasificación de la información, al igual que la LGTAIP, sólo hace la mención de los supuestos en que puede llevarse a cabo, y agrega el señalamiento de quiénes pueden realizarla, sin dar mayores detalles respecto de las causales o de la intervención del Comité de Transparencia para su realización. En ese sentido, aunque el Comité de Transparencia esté facultado por la LGTAIP, en términos del artículo 44, fracción II de dicha Ley para confirmar, modificar o revocar las determinaciones que realicen las unidades administrativas del sujeto obligado respecto de la clasificación de información, la ampliación del plazo ordinario de respuesta, la declaración de inexistencia o la declaración de incompetencia no notoria, no lo está para hacerlo en cuanto a las determinaciones de desclasificación que realicen dichas unidades administrativas. Como se señaló en el subcapítulo 2.4 del presente trabajo, quienes pueden realizar la desclasificación de la información al actualizarse alguna de las causales son: a) Las unidades administrativas, b) el organismo garante competente, y c) el propio Comité de

Transparencia. Precisamente porque el mismo Comité de Transparencia está facultado para desclasificar información cuando considere que no se actualizan las causales para clasificarla o para mantenerla en dicho estado, es que ese órgano colegiado no puede resolver sobre la desclasificación, puesto que se generaría un conflicto de intereses en el que tendría que confirmar, modificar o revocar su propias determinaciones, comprometiendo la imparcialidad con la que debe dirigirse.

Igualmente, es a través del Comité de Transparencia (a veces en coordinación con la Unidad de Transparencia) que los sujetos obligados deben de dar cumplimiento a las resoluciones del INAI cuando se sustancian medios de impugnación para la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que, tampoco podría confirmar, modificar o revocar las determinaciones de desclasificación que realizara dicho Instituto al resolver los referidos medios de impugnación, en primer lugar, porque las resoluciones de éste son inatacables para los sujetos obligados, y en segundo lugar, porque en diversos casos, podría terminar interviniendo para la ejecución de las resoluciones en que determine que cierta información deba desclasificarse, con lo que también podría dar lugar al conflicto de intereses referido en el párrafo precedente.

En relación con lo expuesto, es evidente que el Comité de Transparencia no tendría por qué intervenir como autoridad al interior del sujeto obligado para la confirmación de la desclasificación que pudiera realizarse de determinada información. Sin embargo, al ser el Comité de Transparencia quien aprueba el Índice de Expedientes Clasificados como Reservados al que se refiere el artículo 102 de la LGTAIP, en términos del Décimo tercero de los LCDIVP, y al ser quien resuelve respecto de la procedencia o improcedencia de las causales de clasificación invocadas por las unidades administrativas que clasifican la información para la atención de solicitudes o para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, haciendo un estudio del análisis realizado en cada caso en particular, mediante la aplicación de la prueba de daño o de la prueba de interés público (mismo que se debe realizar de conformidad con el Sexto de los LCDIVP), resulta también claro que dicho órgano colegiado, debe al menos tener conocimiento de las determinaciones de desclasificación que se realicen, para verificar que ésta sea procedente en términos de las casuales señaladas

en la Ley. Dicha situación facilita la organización y seguimiento de la información reservada que se registra en el Índice correspondiente y asegura el cumplimiento del principio de máxima publicidad y el eficiente ejercicio del derecho de acceso a la información pública ejercitado a través del procedimiento de acceso a la información pública o de la transparencia activa).

En atención a lo anterior, queda manifiesta la necesidad de disposiciones normativas que regulen con mayor precisión las particularidades de la desclasificación de manera expresa, para poder cumplir de manera eficiente con las disposiciones señaladas en la normatividad vigente y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Igualmente, la existencia de dichas disposiciones evitaría que los sujetos obligados incurrieran de manera involuntaria en alguna de las causales de sanción prevista en la LGTAIP, y crearía las bases para determinar con toda claridad cuando los servidores públicos incurran en alguna falta o conducta ilícita relacionada con el ocultamiento o la restricción indebidas de la información pública.

### **3.2 Análisis del volumen de la información clasificada en el Banco de México desde la entrada en vigor de la LGTAIP**

Con la entrada en vigor de la LGTAIP en el año 2015, las disposiciones que regulan la forma en que los sujetos obligados deben clasificar la información, así como las causales para hacerlo sufrieron una modificación importante. La clasificación de la información para dar atención a las solicitudes de acceso a la información se comenzó a regir por nuevas formalidades y bajo los criterios y especificaciones señalados en los LCDIVP. De igual modo, el inicio de las operaciones de la PNT como fuente de consulta de la información pública divulgada de manera oficiosa para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia tuvo como resultado la publicación de información y documentos que previamente no formaban parte del catálogo de información de interés público en las disposiciones en la materia, y en consecuencia, la necesidad de clasificar mucha información que actualizaba las causales y que era parte de la documentación que las nuevas normas contemplara para su puesta a disposición se volvió una actividad frecuente para que los sujetos obligados pudiesen cumplir con sus obligaciones dentro de los periodos señalados por los LTG.

El dos de octubre del año 2015, la Unidad de Transparencia del Banco de México dio inicio a sus funciones, comenzando así la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública realizadas en los términos del procedimiento de acceso a la información pública señalado en la entonces nueva LGTAIP, y haciendo los preparativos para la recolección y publicación de la información señalada en las obligaciones de transparencia que se pondrían a disposición de la sociedad a través de la PNT. Asimismo, se integró el Comité de Transparencia, que inició la celebración de sesiones de manera periódica para realizar las formalidades necesarias para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública y para dar cabal cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, llevándose a cabo su primera sesión el día 19 de octubre de 2015, siendo la sesión ordinaria 1/2015 del Comité de Transparencia del Banco de México.

Cabe señalar que a partir del año 2017 el Comité de Transparencia del Banco de México celebra sesiones ordinarias para resolver respecto de las determinaciones que realicen las unidades administrativas del Banco de México sobre la clasificación, ampliación del plazo ordinario de respuesta, inexistencia e incompetencia no notoria, para dar atención a las solicitudes formuladas al Banco de México (en términos del artículo 44, fracción II, de la LGTAIP y del Sexagésimo segundo, inciso a), de los LCDIVP); sesiones especiales para resolver sobre la clasificación de información que realicen las unidades administrativas referidas, para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a las que se refiere el Título Quinto de la LGTAIP (conforme a lo dispuesto en el artículo 44, fracción II, de la LGTAIP y el Sexagésimo segundo, inciso b), de los LCDIVP); y sesiones extraordinarias para emitir acuerdos, políticas, procedimientos o la realización de actos orientados al cumplimiento de las disposiciones señaladas en la normatividad vigente en materia de acceso a la información pública y transparencia, o para la atención de los requerimientos que formule el INAI al Banco de México como sujeto obligado (En términos de lo señalado en el artículo 44, fracciones IV, VI, VII, VIII y IX, de la LGTAIP).

En términos del artículo 24, fracción VI, de la LGTAIP, el Banco de México, al igual que todos los demás sujetos obligados, debe proteger y resguardar la información clasificada que se encuentre en su poder, es decir, que se encuentra obligado a la protección de la información que, una vez se encuentre dentro de

los momentos para ser clasificada, y que actualice las causales previstas en los artículos 113 y 116 de la referida LGTAIP, sea clasificada por las unidades administrativas que lo conforman. En ese sentido, y en virtud de la naturaleza particular de las finalidades y funciones del Banco de México (señaladas en los artículos 2 y 3 de la Ley del Banco de México), el Banco Central, en apego a las disposiciones normativas, al principio de máxima publicidad y a la obligación señalada en el artículo 105 de la LGTAIP (relativa a la aplicación de manera restrictiva y limitada del régimen de excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública) ha clasificado diversa información durante la atención de las solicitudes formuladas por la sociedad, y en el ejercicio de las acciones encaminadas al cumplimiento de las obligaciones de transparencia a su cargo. Tales clasificaciones, en términos del artículo 103, párrafo primero de la LGTAIP, se han sometido a la consideración del Comité de Transparencia en los siguientes términos<sup>111</sup>:

- Durante el año 2015, el Comité de Transparencia celebró 6 sesiones, de entre las cuales, en 3 de ellas se sometió a consideración de dicho Comité la clasificación de diversa información para la atención de solicitudes de acceso a la información pública.
- En el 2016, ese órgano colegiado celebró en total 31 sesiones, resolviendo respecto de la clasificación de información en 22 de ellas.
- En el año 2017, como ya se señaló previamente, el Comité de Transparencia comenzó a hacer la distinción entre las sesiones en las que resolvía respecto de la clasificación de la información, la ampliación del plazo ordinario de respuesta, las declaraciones de inexistencia y de incompetencia no notoria que realizaban las unidades administrativas del Banco de México; y aquellas en las que resolvían únicamente respecto de la clasificación de información y la aprobación de las versiones públicas elaboradas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a cargo del Banco Central. En ese sentido, durante dicho año se llevó a cabo la primera sesión especial,

---

<sup>111</sup> Información obtenida de la página del Banco de México: <<http://www.banxico.org.mx/transparencia/actas-del-comite-transparenci.html>>, consulta del primero de julio de 2019.

celebrando 34 sesiones ordinarias y 16 sesiones especiales, resolviendo en 25 de las ordinarias y en la totalidad de las especiales respecto de la clasificación de diversa información.

- En el año 2018 el Comité de Transparencia referido celebró 54 sesiones ordinarias y 44 sesiones especiales, resolviendo respecto de la clasificación de diversa información en 40 de las referidas sesiones ordinarias y en 43 de las sesiones especiales.
- Hasta el primer semestre del año 2019, el Comité de Transparencia ha celebrado 26 sesiones ordinarias y 22 sesiones especiales, resolviendo respecto de la clasificación de diversa información en 21 de las referidas sesiones ordinarias y en la totalidad de las sesiones especiales.

De lo anterior se desprende que en el periodo comprendido del 19 de octubre de 2015 (fecha en que se celebró la primera sesión del Comité de Transparencia del Banco de México, iniciando así la actividad de dicho órgano colegiado) al 30 de junio de 2019, el Comité de Transparencia del Banco de México celebró 151 sesiones ordinarias y 82 sesiones especiales. Asimismo, en ese mismo periodo celebró 28 sesiones extraordinarias para la atención de asuntos diversos a la atención de solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, siendo en total 261 sesiones. Del total de las sesiones celebradas por ese Comité, en el 73.9% resolvió respecto de la clasificación de información.

Finalmente, se debe considerar que, de acuerdo con los Índices de Expedientes Clasificados como Reservados publicados por el Banco de México en su portal de Internet<sup>112</sup> en términos de lo dispuesto en el artículo 102 de la LGTAIP y el Décimo Segundo de los LCDIVP, de la información clasificada por el Banco de México desde la entrada en vigor de la LGTAIP, sin considerar aquellos registros correspondientes a la información que ya ha sido desclasificada hasta el 30 de junio de 2019, ni tampoco aquellos registros que

---

<sup>112</sup> Información obtenida de la página del Banco de México: <<http://www.banxico.org.mx/transparencia/indice-de-los-expedientes-clasificados-como-reserv/indice-expedientes-reservados.html>>, consulta del primero de julio de 2019.

se repiten con motivo de la clasificación realizada en conjunto por más de una unidad administrativa, 3,556 documentos, expedientes o registros se han clasificado como información reservada, teniendo aproximadamente el 99.7% de ella un plazo de reserva de 5 años contado a partir del momento en que el Comité de Transparencia del Banco de México confirmó la clasificación respectiva.

Por lo que respecta a la información clasificada como confidencial, la LGTAIP no señala obligación para los sujetos obligados de realizar algún registro o índice de la misma como en el caso de la que se clasifica como reservada, por lo que la contabilización exacta de la misma supone una labor que exige esfuerzos desproporcionados de los sujetos obligados, ya que la atención de las solicitudes de acceso a la información pública y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la Ley, implican la realización permanente y periódica de la clasificación de diversas información de manera conceptual, o contenida en diversos documentos en posesión de éstos.

Sin perjuicio de lo anterior, del análisis de las Actas de las sesiones del Comité de Transparencia del Banco de México publicadas en su portal de internet, se advierte que más de 4900 documentos o registros de información se han clasificado como confidenciales o por contener información confidencial,<sup>113</sup> lo anterior, teniendo en cuenta, que para la atención de algún asunto en particular se puede clasificar información como confidencial y como reservada a la vez, o que diversos documentos pueden contener información que actualice en algunos supuestos las causales de confidencialidad y en otros las causales de reserva previstos en las disposiciones normativas.

### **3.3 Análisis del volumen de información que podría requerir desclasificarse dentro de los próximos 5 años**

No obstante que las disposiciones normativas que regulan el actual proceso de acceso a la información pública, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, y las formalidades y consideraciones que deben materializarse para la realización de la clasificación de la información son de reciente entrada en vigor, del análisis realizado en el subcapítulo anterior se advierte que, la cantidad de información clasificada como reservada por el Banco de México

---

<sup>113</sup> *Vid supra.* Nota 111.

hasta el primer semestre de 2019 es de 3556 registros, siendo una cantidad considerable, teniendo en mente que se debe dar un seguimiento puntual sobre la misma para realizar su desclasificación en aquellos casos en que su plazo de reserva venza, sin que se solicite la ampliación del plazo de reserva; o en aquellos casos en los que, sin haber vencido dicho plazo, o habiendo vencido la ampliación de éste, realizada al interior del Banco de México, frente al Comité de Transparencia, o la ampliación sometida a consideración del INAI, dejen de existir las causas que dieron origen a la clasificación correspondiente.

En ese sentido, y tomando en consideración que, aproximadamente, un 99.7% de la información clasificada como reservada por el Banco Central en el periodo del 19 de octubre de 2015 al 30 de junio de 2019, conservará ese carácter por al menos cinco años contados a partir del momento en que el Comité de Transparencia confirmara la clasificación correspondiente, se advierte que diversa información podría requerir desclasificarse, en los casos en los que no resulte necesario ampliar el plazo de reserva correspondiente, en las cantidades mostradas en el siguiente cuadro:

<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD DE DOCUMENTOS, EXPEDIENTES O INFORMACIÓN CLASIFICADA EN SU MOMENTO COMO RESERVADA, QUE POSIBLEMENTE REQUIERA DESCLASIFICARSE</b>
2021	189
2022	1100
2023	1729
2024	522

A partir del año 2022, sólo respecto de la información reservada, una cantidad de 1100 registros podría requerir ser desclasificada al actualizarse la causal señalada en el artículo 101, fracción II, de la LGTAIP. Dicha cantidad puede aumentar considerando que en algunos casos, cierta información puede encontrarse en los supuestos previstos en el artículo 101, fracciones I y III (el cese o extinción de las causas que dieron origen a la clasificación, en su momento; y la emisión de una resolución en ese sentido, por parte de una

autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública).

En ese sentido, dada la existencia de los Índices de Expedientes Clasificados como Reservados que se elaboran en cada sujeto obligado de manera semestral, dar seguimiento a los plazos de reserva de los registros que los integran resulta hasta cierto punto sencillo.

Por otra parte, toda vez que la realización de la desclasificación que determinan los organismos garantes se da en el contexto de la sustanciación de algún medio de impugnación que se notifica al sujeto obligado y en el que éste debe participar de manera activa, realizar la desclasificación en dichos supuestos resulta una tarea cuya administración no es complicada, ya que el dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones del INAI, es parte de las obligaciones de los sujetos obligados, y en lo particular, de la Unidad de Transparencia (artículos 24, fracción X, y 196 de la LGTAIP).

Asimismo, la realización de la desclasificación por la actualización de la causal señalada en la fracción IV del multicitado artículo 101 de la LGTAIP, realizada por el Comité de Transparencia, principalmente se da en el contexto del ejercicio de su facultad de resolver para confirmar, modificar o revocar las determinaciones que realizan las unidades administrativas del sujeto obligado, respecto de la clasificación, entre otros supuestos, para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública y para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia; por lo que la realización de la desclasificación en esos casos no requiere de un seguimiento complejo.

Ahora bien, por lo que respecta a la información clasificada como confidencial, y en virtud de que ésta no se desclasifica con motivo del vencimiento de algún plazo (al no estar sujeta a ninguna temporalidad), se debe tener en cuenta que ésta puede desclasificarse, al igual que la información reservada, al actualizarse alguna de las causales señaladas en el artículo 101, fracciones III y IV, con lo que la determinación de la desclasificación se genera como consecuencia de otro procedimiento señalado en la Ley, haciendo que el seguimiento y control de la información que se desclasifica por dichas causas no sea un proceso demasiado complejo.

Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto de desclasificación previsto en la fracción I, del artículo 101 de la LGTAIP, toda vez que dicha causal puede

actualizarse en cualquier momento, siempre que las condiciones en la realidad hagan que las causas que dieron origen a la clasificación realizada en algún momento, por lo que dar seguimiento a la totalidad de la información que se ha clasificado por cualquier sujeto obligado cuya estructura y funciones sean amplias, sea ésta confidencial o reservada, así como de las condiciones que le dieron origen a su clasificación y si éstas subsisten a lo largo del tiempo, implica una labor cuya realización de manera continua, eficiente y organizada supone una carga excesiva de trabajo para los sujetos obligados, así como susceptible a la comisión de errores.

Al no existir un procedimiento que prevea las posibilidades referidas ni tampoco que ordene de manera estructurada la realización de la desclasificación, un proceso ya de por sí complejo se vuelve más complicado y más laborioso, pues incluso si se sabe qué información debe desclasificarse, no hay una serie de formalidades que deban seguirse para su realización, con lo que puede darse lugar al ocultamiento de la información para la sociedad, por parte de los sujetos obligados o las instituciones, sea de manera voluntario o no.

### **3.4 Implicaciones de la ausencia de disposiciones normativas que determinen un procedimiento para realizar la desclasificación de la información en la operatividad de la Unidad de Transparencia y del Comité de Transparencia del Banco de México.**

Como ya se ha mencionado, el Banco de México es una institución que a lo largo de su existencia como un organismo autónomo constitucional se ha comprometido con la apertura de la información en beneficio de la sociedad y la actuación transparente en el ejercicio de sus funciones para el fomento y consolidación de las condiciones que benefician más a la población en materia financiera y económica. En consecuencia, ha realizado diversas acciones para garantizar que la actuación del Banco Central sea transparente, y para asegurar el respeto del derecho de acceso a la información pública a nivel institucional, en los términos de las disposiciones normativas que han regulado dicha prerrogativa en nuestro país.

De igual manera, se ha señalado en el presente trabajo la importancia que tiene la realización de la clasificación de manera racional y legítima, tanto para la preservación del interés público como para la protección de derechos que

colisionan con el del acceso a la información pública al ejercitarse éste, así como la relevancia que tiene la desclasificación de la información de la información como un procedimiento para revestir de formalidad la recuperación del carácter público de la información que, en su momento se tuvo que resguardar del acceso público, dando así certeza jurídica respecto de la limitación al derecho en comento a la sociedad, fomentado la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, y fortaleciendo los mecanismos de control indirectos de la sociedad para el ejercicio de la acción pública.

La principal problemática para los sujetos obligados respecto de la realización de la desclasificación de la información de manera oportuna y eficiente, es la ausencia de disposiciones normativas que regulen de manera precisa el concepto y alcance de la desclasificación de la información, y en particular, que determinen un procedimiento aplicable a la totalidad de los sujetos obligados, para la realización formal de la desclasificación.

Dicha ausencia de criterios o disposiciones reglamentarias puede dar lugar a la comisión de omisiones deliberadas en algunos sujetos obligados o por parte de algunos servidores públicos para mantener oculta diversa información, sea por un periodo que no le corresponde o de manera indefinida. También resulta posible que ante la inexistencia de algún mecanismo de control y seguimiento prescrito por alguna disposición normativa se generen incumplimientos respecto de la realización de la desclasificación oportuna de la información, o se realice sin que exista un control que garantice certeza jurídica a la sociedad y al sujeto obligado respectivo, de la adecuada y oportuna realización de la misma. En cualquiera de los casos, como ya se señaló en el presente trabajo en el acápite relativo a las consecuencias de la omisión respecto de la realización de la desclasificación (2.4.1), el hecho de no realizar la desclasificación de la información puede dar origen a diversas conductas ilícitas, desde las faltas administrativas de los servidores públicos, hasta la comisión de delitos por los servidores públicos.

En el caso particular del Banco de México, la ausencia de un procedimiento que establezca las formalidades necesarias para realizar la desclasificación, así como de criterios que determinen durante la realización de ésta al interior del Banco de México, o el modo en que intervienen aquellos autorizados por la normatividad para realizar la desclasificación de información,

puede tener como consecuencia la realización de dicho procedimiento de manera heterogénea a lo largo del tiempo, así como un aumento en la carga de trabajo significativa para las unidades administrativas que poseen la información clasificada, para los empleados de la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia del Banco de México y el Comité de Transparencia del Banco de México.

No tener un procedimiento fijo para la realización de una actividad tan recurrente y obligatoria para los sujetos obligados, tiene como resultado la ejecución desorganizada de la misma, así como el aumento en la carga de trabajo para las unidades administrativas dueñas de la información clasificada, respecto del seguimiento que deben dar a la información en cada caso particular; y para los servidores públicos adscritos a la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia, toda vez que dicha unidad administrativa se encarga de brindar apoyo al Secretariado del Comité de Transparencia para la gestión y desarrollo de las sesiones de ese órgano colegiado. Como ya se señaló en el acápite precedente, a partir del año 2022 la cantidad de información que puede requerir desclasificarse, con motivo de la extinción del plazo de reserva se vuelve considerable, superando los mil documentos (teniendo en cuenta que al término del primer semestre del 2019 la información clasificada como reservada en el año ya supera los 500 registros en el Índice de Expedientes Clasificados como Reservados, lo más probable es que, en la segunda mitad del año la información clasificada como reservada supere los 500 documentos también); lo anterior implica una tarea periódica de labores para el Comité de Transparencia, que además de conocer de las desclasificaciones correspondientes, también resuelve respecto de otros asuntos. Igualmente, la referida Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia no sólo tiene entre sus funciones la de auxiliar al Secretariado del Comité de Transparencia del Banco de México, sino que se dedica a las funciones y actividades referidas en el acápite 1.3.4 del presente trabajo.

Aunado a lo anterior, una de las consecuencias que puede generar la comisión de omisiones en la realización de la desclasificación de la información por parte de los servidores públicos o las unidades administrativas del Banco de México, en los momentos en que ésta resulte procedente, es la mella de la confianza que la sociedad ha depositado en el Banco central, que es el activo

intangible más valioso del Banco, para el logro de los objetivos prioritarios que la CPEUM señala en su artículo 28, párrafos sexto y séptimo.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> *Cfr.* Díaz de León Carrillo, Alejandro, *op. cit.* pp. 12 – 17.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTA DE SOLUCIÓN PARA LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA.**  
**LINEAMIENTOS INTERNOS PARA LA DESCLASIFICACIÓN DE LA**  
**INFORMACIÓN EN EL BANCO DE MÉXICO**

**4.1 Facultades del Comité de Transparencia del Banco de México para la emisión de procedimientos internos para instrumentar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia**

De conformidad con lo señalado en el artículo 44, fracción IV, de la LGTAIP, los Comités de Transparencia están facultados para emitir políticas orientadas a facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, dicha facultad se ve reflejada en el artículo 31, fracción V, del RIBM. En ese sentido, y toda vez que la emisión de procedimientos internos que establezcan las formalidades que, al interior del Banco de México, deban seguirse para llevar a cabo la desclasificación de la información en posesión del Banco Central, tiene por objeto facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, tanto al interior del sujeto obligado como al exterior, creando directrices que den mayor certeza jurídica a la sociedad respecto de la adecuada realización del procedimiento referido y también facilita la realización organizada de un proceso previsto en la Ley, cuya inobservancia es incluso, causal de sanción en términos de esa misma disposición.

Por lo anterior, se desprende que el Comité de Transparencia del Banco de México puede establecer acuerdos o políticas internas encaminadas a la facilitación del ejercicio de la prerrogativa materia del presente trabajo, en apego a lo señalado en el artículo 43, párrafo segundo de la LGTAIP, y en las Reglas de operación del Comité de Transparencia del banco de México, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de junio de 2016.

**4.2 Propuesta de lineamientos internos para la desclasificación de la información en el Banco de México**

Una vez señalada la problemática que representa la ausencia de disposiciones normativas que determinen de manera expresa un procedimiento homogéneo para todos los sujetos obligados para realizar formalmente la desclasificación de la información, y considerando que la ausencia de las

directrices referidas puede tener aparejadas diversas consecuencias para el Banco de México y para los servidores públicos adscritos a ese Banco Central, mismas que fueron analizadas en el capítulo tercero del presente trabajo, se propone como solución la emisión de lineamientos internos que fijen un procedimiento para realizar la desclasificación de la información en posesión del Banco de México.

Dicha propuesta tiene como objeto principal, fijar el marco en el que el procedimiento de desclasificación de la información pueda llevarse a cabo en el Banco de México de manera eficiente y organizada, con lo cual se facilita el desempeño de las funciones y el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a la información pública y transparencia a cargo del Banco de México, como sujeto obligado de la LTAIPG, en términos del artículo 23 de dicha norma.

A fin de que los Lineamientos en comento sean útiles para la mitigación de las consecuencias que la problemática planteada implica, es necesario que éstos señalen, al menos, lo siguiente:

- 1) Un procedimiento con etapas ordenadas que se lleve a cabo en el contexto de la atención de solicitudes de acceso a la información pública, en los que el análisis del caso particular, lleve a la conclusión de que las casuales que dieron origen a la clasificación de diversa información en otro momento previo, han dejado de subsistir, así como la intervención que tendrán quienes se encuentran facultados para llevar a cabo la desclasificación de la información en términos de las fracciones I y II, del Décimo sexto de los LCDIVP;
- 2) Un procedimiento con etapas ordenadas que se lleve a cabo en el contexto del cumplimiento de las obligaciones de transparencia señaladas en el Título Quinto de la LGTAIP, en los que el análisis de la información que se realice al organizar, preparar o recolectar la misma para su publicación de manera oficiosa, lleve a la determinación de que las casuales que en su momento dieron origen a la clasificación de la información respectiva, han dejado de subsistir, así como la intervención que tendrán quienes se encuentran facultados para llevar a cabo la desclasificación de la información en términos de las fracciones I y II, del Décimo sexto de los LCDIVP;

- 3) Un procedimiento en el que se señale la forma en que se llevará a cabo la desclasificación de la información cuando la determine mediante resolución alguna autoridad en materia de transparencia y acceso a la información pública, en el contexto de la sustanciación de los medios de impugnación para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, conforme a lo señalado en la fracción III, del Décimo sexto de los LCDIVP; y
- 4) Un procedimiento que señale las formalidades necesarias para llevar a cabo, de manera periódica, la desclasificación de manera masiva de la información clasificada cuyo plazo de reserva ha vencido sin que las unidades administrativas dueñas de la información hayan solicitado al Comité de Transparencia del Banco de México la ampliación del mismo, o sin que el Banco de México solicite al INAI la ampliación por segunda ocasión de dicho plazo, en los casos de la información a la que se refiere el artículo 101, párrafo último, de la LGTAIP, así como la intervención que tendrán quienes se encuentran facultados para llevar a cabo la desclasificación de la información en términos de la fracción I, del Décimo sexto de los LCDIVP.

En consecuencia, se realiza la siguiente propuesta de “Lineamientos internos para desclasificar la información en posesión del Banco de México”, que contempla las consideraciones referidas en los numerales anteriores, en los siguientes términos:

## **PROPUESTA DE LINEAMIENTOS INTERNOS PARA DESCLASIFICAR LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DEL BANCO DE MÉXICO**

### **DESCLASIFICACIÓN REALIZADA EN EL CONTEXTO DE LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**PRIMERO.-** Para efectos de los presentes lineamientos, se entenderá por:

- I. **INAI:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- II. **LCDIVP:** Lineamientos generales den materia de clasificación y desclasificación, así como para la elaboración de versiones públicas;
- III. **LGTAIP:** Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- IV. **Lineamientos Técnicos Generales:** Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia;
- V. **LPIAS:** Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a la información pública.

**SEGUNDO.-** Cuando derivado del análisis que realicen las unidades administrativas de la información que se encuentre en su posesión, para la atención de las solicitudes de acceso que la Unidad de Transparencia les turne, dichas unidades administrativas determinen que respecto de aquella información que previamente fue clasificada se actualiza la causal de desclasificación prevista en la fracción I del Décimo sexto de los LCDIVP, dichas unidades administrativas deberán hacer del conocimiento del Comité de Transparencia su determinación de desclasificar esa información dentro de los plazos para dar respuesta a la solicitud correspondiente, señalados en la LGTAIP y en los LPIAS, mediante oficio que cumpla los siguientes requisitos:

- I. Que se encuentre dirigido al Comité de Transparencia;
- II. Que señale el número de folio de la solicitud de acceso a la información que dio origen a la realización del análisis por el que se determinó la desclasificación correspondiente;
- III. Que cuente con la firma autógrafa del titular de la unidad administrativa que en su momento clasificó la información respectiva o de su superior jerárquico.
- IV. Deberá expresar lo siguiente:
  - a) El momento en que se realizó la clasificación de la información (en relación con los momentos señalados en el artículo 106 de la LGTAIP);
  - b) La unidad administrativa que realizó en su momento la clasificación correspondiente;
  - c) La mención del número y tipo de sesión del Comité de Transparencia en el que ese órgano colegiado confirmó la determinación de la clasificación correspondiente;
  - d) Señalar de manera precisa la información que se desclasifica;
  - e) Informar de manera fundada y motivada las causas que dan origen a la desclasificación correspondiente;
  - f) En los casos en que la desclasificación sea parcial, señalar de manera precisa qué información permanece clasificada, expresando si lo hace en términos de la fundamentación y motivación hechos valer en el momento en que se clasificó por primera vez.

**SEGUNDO.-** Cuando la desclasificación de la información realizada en los términos del lineamiento precedente sea de información contenida en algún documento o expediente y sea parcial, las unidades administrativas que posean dicha información deberán realizar los ajustes correspondientes en la versión pública respectiva y su carátula, y solicitar al Comité de Transparencia mediante el oficio señalado en el lineamiento referido la confirmación de la clasificación subsistente y la aprobación de dicha versión pública, en los términos de la

fundamentación y motivación expresados en dicho oficio y en la carátula respectiva.

**TERCERO.-** Una vez recibido el oficio señalado en el lineamiento Primero, y dentro de los plazos para dar respuesta a la solicitud correspondiente, señalados en la LGTAIP y en los LPIAS, el Comité de Transparencia tomará conocimiento de la desclasificación realizada, mediante resolución emitida en sesión ordinaria.

**CUARTO.-** En los casos en que derivado de la atención de solicitudes de acceso a la información en las que se requiera información que fue previamente clasificada, y las unidades administrativas sometan a consideración del Comité de Transparencia la confirmación de dicha clasificación en razón de que, a su juicio, subsisten las causas que dieron origen a la misma, y ese órgano colegiado considere que esas causas ya no subsisten y que tampoco se actualiza alguna otra causal de clasificación prevista en la LGTAIP, podrá desclasificarla mediante resolución emitida en la sesión ordinaria en la que la unidad administrativa hubiera sometido a su consideración la clasificación respectiva, conforme a lo dispuesto en la fracción II del Décimo sexto de los LCDIVP.

**QUINTO.-** En aquellos casos en que las unidades administrativas determinen clasificar información con motivo de la atención de una solicitud de acceso a la información pública, sometiendo dicha determinación ante el Comité de Transparencia para que resuelva respecto de su confirmación, modificación o revocación conforme a lo señalado en el artículo 44, fracción II, de la LGTAIP, y ese órgano colegiado considere que no se actualizan las causales de clasificación invocadas por la unidad administrativa respectiva, o ninguna otra de las señaladas en la LGTAIP, revocará la determinación de la unidad administrativa correspondiente y desclasificará la información respectiva mediante resolución emitida en la sesión ordinaria en la que la unidad administrativa hubiera sometido a su consideración la clasificación respectiva, conforme a lo dispuesto en la fracción II del Décimo sexto de los LCDIVP.

**SEXTO.-** Cuando la desclasificación de la información realizada en los términos de los lineamientos Cuarto y Quinto sea de información contenida en algún

documento o expediente y sea parcial, las unidades administrativas que posean dicha información deberán realizar los ajustes correspondientes en la versión pública respectiva y su carátula, y solicitar al Comité de Transparencia mediante oficio diverso la confirmación de la clasificación subsistente y la aprobación de dicha versión pública, en los términos de la fundamentación y motivación que se deberán expresar en dicho oficio y en la carátula respectiva.

**SÉPTIMO.-** Una vez realizada la desclasificación de la información en términos de lo dispuesto en los lineamientos Segundo, Cuarto o Quinto, cuando se trate de información que hubiera estado clasificada como reservada, la unidad administrativa encargada de la elaboración del Índice de Expedientes Clasificados como Reservados de la Dirección General a la que se encuentre adscrita la unidad administrativa que clasificó la información respectiva deberá realizar los ajustes correspondientes en dicho índice, señalando que el estado de dicha información es “Desclasificada”, y como fecha del término de la clasificación, la del oficio referido en el lineamiento Segundo, o aquella en la que el Comité de Transparencia hubiera emitido la resolución mediante la que determinara la desclasificación respectiva, en términos de lo señalado en los lineamientos Cuarto y Quinto, según corresponda.

**DESCLASIFICACIÓN REALIZADA EN EL CONTEXTO DE LA  
PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS  
OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA SEÑALADAS EN EL TÍTULO  
QUINTO DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA**

**OCTAVO.-** En los casos en que, derivado de la generación, organización y preparación de la información que el Banco de México deba publicar para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a su cargo, las unidades administrativas que poseen dicha información determinen que las causas que dieron origen a la clasificación previa de diversa información que es materia de la publicación correspondiente han dejado de subsistir, deberán hacer del conocimiento del Comité de Transparencia su determinación de desclasificar dicha información, previo al vencimiento de los plazos previstos para dar

cumplimiento a las referidas obligaciones, señalados en los Criterios de actualización previstos en los Lineamientos Técnicos generales, mediante oficio que cumpla los siguientes requisitos:

- I. Que se encuentre dirigido al Comité de Transparencia;
- II. Que cuente con la firma autógrafa del titular de la unidad administrativa que en su momento clasificó la información respectiva o de su superior jerárquico.
- III. Deberá expresar lo siguiente:
  - a) El momento en que se realizó la clasificación de la información (en relación con los momentos señalados en el artículo 106 de la LGTAIP);
  - b) La unidad administrativa que realizó en su momento la clasificación correspondiente;
  - c) La mención del número y tipo de sesión del Comité de Transparencia en el que ese órgano colegiado confirmó la determinación de la clasificación correspondiente;
  - d) Señalar de manera precisa la información que se desclasifica;
  - e) Informar de manera fundada y motivada las causas que dan origen a la desclasificación correspondiente;
  - f) En los casos en que la desclasificación sea parcial, señalar de manera precisa qué información permanece clasificada, expresando si lo hace en términos de la fundamentación y motivación hechos valer en el momento en que se clasificó por primera vez.

**NOVENO.-** Cuando la desclasificación de la información realizada en los términos del lineamiento precedente sea parcial, las unidades administrativas que posean dicha información deberán realizar los ajustes correspondientes en la versión pública respectiva y su carátula, y solicitar al Comité de Transparencia mediante el oficio señalado en el lineamiento referido la confirmación de la clasificación subsistente y la aprobación de dicha versión pública, en los términos

de la fundamentación y motivación expresados en dicho oficio y en la carátula respectiva.

**DÉCIMO.-** Una vez recibido el oficio señalado en el lineamiento Octavo, y antes del vencimiento de los plazos para publicar la información correspondiente, señalados en la LGTAIP y en los Criterios de actualización previstos en los Lineamientos Técnicos Generales, el Comité de Transparencia tomará conocimiento de la desclasificación realizada, mediante resolución emitida en sesión especial.

**DÉCIMO PRIMERO.-** En los casos en que, derivado de la recolección realizada por la Unidad de Transparencia de la información que el Banco de México deba publicar para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a su cargo, en términos de lo dispuesto en la fracción I del Décimo de los Lineamientos Técnicos Generales, la Unidad de Transparencia advierta que las causas que dieron origen a la clasificación previa de diversa información que es materia de la publicación correspondiente han dejado de subsistir, deberá hacerlo del conocimiento del Comité de Transparencia, a través de su Secretario o Prosecretario, quien convocará a los integrantes de ese órgano colegiado y a los representantes de la unidad administrativa que generó, organizó o preparó para su publicación la información correspondiente, a una sesión especial en la que se analizará la procedencia o improcedencia de la desclasificación de dicha información, la cual deberá celebrarse previo al vencimiento de los plazos previstos para dar cumplimiento a las referidas obligaciones, señalados en los Criterios de actualización previstos en los Lineamientos Técnicos Generales.

En caso de que el Comité de Transparencia determine que no subsisten las causas que dieron origen a la clasificación de la información a la que se refiere el lineamiento anterior, y que no se actualiza ninguna otra casual de clasificación prevista en la LGTAIP, podrá desclasificarla mediante resolución emitida en esa misma sesión especial, conforme a lo dispuesto en la fracción II del Décimo sexto de los LCDIVP.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** En los casos en que, derivado de la generación, organización y preparación de la información que el Banco de México deba publicar para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia a su cargo, las unidades administrativas que poseen dicha información determinen clasificar determinada información, sometiendo dicha determinación ante el Comité de Transparencia para que resuelva respecto de su confirmación, modificación o revocación conforme a lo señalado en el artículo 44, fracción II, de la LGTAIP, y ese órgano colegiado considere que no se actualizan las causales de clasificación invocadas por la unidad administrativa respectiva, o ninguna otra de las señaladas en la LGTAIP, revocará la determinación de la unidad administrativa correspondiente y desclasificará la información respectiva mediante resolución emitida en la sesión especial en la que la unidad administrativa hubiera sometido a su consideración la clasificación respectiva, conforme a lo dispuesto en la fracción II del Décimo sexto de los LCDIVP.

**DÉCIMO TERCERO.-** Cuando la desclasificación de la información realizada en los términos de los lineamientos Décimo Primero y Décimo Segundo sea de información parcial, las unidades administrativas que posean dicha información deberán realizar los ajustes correspondientes en la versión pública respectiva y su carátula, y solicitar al Comité de Transparencia mediante oficio diverso la confirmación de la clasificación subsistente y la aprobación de dicha versión pública, en los términos de la fundamentación y motivación expresados en dicho oficio y en la carátula respectiva.

**DÉCIMO TERCERO.-** Una vez realizada la desclasificación de la información en términos de lo dispuesto en los lineamientos Octavo, Décimo Primero o Décimo segundo, cuando se trate de información que hubiera estado clasificada como reservada, la unidad administrativa encargada de la elaboración del Índice de Expedientes Clasificados como Reservados de la Dirección General a la que se encuentre adscrita la unidad administrativa que clasificó la información respectiva deberá realizar los ajustes correspondientes en dicho índice, señalando que el estado de dicha información es “Desclasificada”, y como fecha del término de la clasificación, la del oficio referido en el lineamiento Octavo, o aquella en la que el Comité de Transparencia hubiera emitido la resolución

mediante la que determinara la desclasificación respectiva, en términos de lo señalado en los lineamientos Décimo Primero y Décimo Segundo, según corresponda.

**DESCLASIFICACIÓN REALIZADA EN EL CONTEXTO DE LA  
SUSTANCIACIÓN DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN  
CONTRA DE LAS RESPUESTAS EMITIDAS POR EL BANCO DE MÉXICO  
PARA DAR ATENCIÓN A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA**

**DÉCIMO CUARTO.-** En los casos en que derivado de la sustanciación de los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas que emita el Banco de México para la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, el INAI, conforme a lo dispuesto en la fracción III del Décimo sexto de los LCDIVP, determine desclasificar la información que hubiese clasificado alguna unidad administrativa del Banco de México, mediante resolución emitida por el Pleno de ese Instituto en términos de lo señalado en el artículo 151, fracción III, de la LGTAIP, la Unidad de Transparencia deberá hacer del conocimiento de la unidad administrativa que realizó la clasificación correspondiente la determinación del INAI, una vez que ese Instituto Notifique la resolución correspondiente al Banco de México a través del Sistema de comunicación entre Organismos garantes y los sujetos obligados.

**DÉCIMO QUINTO.-** Una vez notificadas a las unidades administrativas correspondientes las determinaciones referidas en el lineamiento anterior, y en caso de que la información desclasificada por el INAI hubiera estado clasificada como reservada, la unidad administrativa encargada de la elaboración del Índice de Expedientes Clasificados como Reservados de la Dirección General a la que se encuentre adscrita la unidad administrativa que clasificó la información respectiva, ésta deberá realizar los ajustes correspondientes en dicho índice, señalando que el estado de dicha información es “Desclasificada”, y como fecha del término de la clasificación, aquella en que el INAI emitió la resolución mediante la que determinó la desclasificación correspondiente.

**DÉCIMO SEXTO.-** Una vez notificadas a las unidades administrativas correspondientes las determinaciones referidas en el lineamiento anterior, y en caso de que la información desclasificada por el INAI hubiera estado clasificada como confidencial, la unidad administrativa que clasificó la información respectiva, en caso de que resulte posible, deberá hacer del conocimiento del titular de la misma la resolución del INAI en la que determina la desclasificación de ésta, para que, en su caso, haga valer sus derechos frente a la autoridad judicial competente.

### **DESCLASIFICACIÓN REALIZADA EN EL CONTEXTO DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO DE RESERVA**

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** De conformidad con lo señalado en el artículo 101, fracción II, de la LGTAIP; así como en el Décimo Quinto, fracción II, y el Décimo Sexto, fracción I, de los LCDIVP, la información reservada cuyo plazo de reserva venza sin que las unidades administrativas que hubieran realizado dicha clasificación soliciten al Comité de Transparencia la aprobación de la ampliación correspondiente por hasta cinco años adicionales, en términos de lo señalado en el artículo 101, párrafo tercero; o sin que el Comité de Transparencia solicite al INAI la ampliación por segunda ocasión del plazo de reserva, en los casos previstos en el artículo 101, párrafo último y en los “Lineamientos que establecen el procedimiento para la atención de solicitudes de ampliación del periodo de reserva por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, dicha información será pública, y las unidades administrativas que hubieran clasificado ésta, deberán hacer del conocimiento del Comité de Transparencia, la desclasificación correspondiente, en términos de lo señalado en el siguiente lineamiento.

**DÉCIMO OCTAVO.-** Las unidades administrativas deberán enviar al Comité de transparencia, hasta el último día hábil de cada mes, un oficio mediante el cual hagan del conocimiento de ese órgano colegiado, su determinación de desclasificar la información cuyo plazo de reserva venciera en dicho mes, dicho oficio deberá cumplir los siguientes requisitos:

- I. Que se encuentre dirigido al Comité de Transparencia;
- II. Que cuente con la firma autógrafa del titular de la Dirección General a la que se encuentren adscritas las unidades administrativas que en su momento clasificaron la información respectiva.
- III. Deberá expresar lo siguiente:
  - a) La mención de los semestres a los que corresponden los Índices de Expedientes Clasificados como Reservados que contienen la información cuyo plazo de reserva vence en el mes en que se presenta el oficio, así como de los números de los registros de la información que se desclasifica;
  - b) Informar de manera fundada y motivada las causas que dan origen a la desclasificación correspondiente;

Una vez recibido dicho oficio, el Comité de Transparencia celebrará una sesión ordinaria durante la primera semana de cada mes, para emitir una resolución mediante la cual tome conocimiento de la desclasificación de toda la información cuyo plazo de reserva hubiera vencido el mes anterior, y que las unidades administrativas hubiesen referido en los oficios correspondientes.

**DÉCIMO NOVENO.-** Una vez realizada la desclasificación de la información en términos de lo dispuesto en el lineamiento anterior, las unidades administrativas encargadas de la elaboración de los Índices de Expedientes Clasificados como Reservados de las Direcciones Generales a las que se encuentren adscritas las unidades administrativas que clasificaron la información respectiva deberán realizar los ajustes correspondientes en dichos índices, señalando que el estado de dicha información es “Desclasificada”, y como fecha del término de la clasificación, la de los oficios referidos en el lineamiento anterior.

## CONCLUSIONES

Toda vez que la desclasificación de la información funge como un pilar de los principios de máxima publicidad y de buena fe que deben regir la actuación de las instituciones públicas en materia de acceso a la información pública y transparencia, siendo uno de los mecanismos que aseguran que la restricción del acceso a la información generada, obtenida, transformada o en posesión de los sujetos obligados, con motivo del desempeño de sus funciones, sea legítima y se de en el marco de la aplicación racional del régimen de excepciones prescrito en nuestro sistema jurídico al dar el carácter de pública a aquella información cuya divulgación ya no representa un riesgo de afectación a la sociedad o a los intereses particulares protegidos por derechos diversos, resulta evidente que la realización oportuna de dicho proceso se trata de una labor relevante que debe ejecutarse de manera ordenada y efectiva.

No obstante lo anterior, las disposiciones normativas vigentes no sólo no establecen las directrices ni las formalidades a las que deben sujetarse los sujetos obligados para la desclasificación de la información en su posesión, sino que tampoco señalan de manera puntual el concepto y los alcances de dicho proceso. Lo anterior adquiere relevancia en el contexto de que, en la actualidad, la confianza de la sociedad en las intuiciones públicas está gravemente mermada por el ejercicio irresponsable e indebido del mismo, y por ello resulta menester que la limitación a los derechos fundamentales, y en particular, al derecho de saber y de estar informado de la actuación de los servidores públicos se reduzca únicamente a aquellos casos en que resulte completamente necesario, suprimiendo dichas limitaciones en el momento exacto en que las causas que generan la necesidad de resguardar esa información dejan de existir.

De manera particular, dada la naturaleza de las facultades y finalidades del Banco de México, señaladas en el artículo 28, párrafos sexto y séptimo de la CPEUM; así como 2o. y 3o. de la Ley del Banco de México, mucha de la información requerida por los particulares a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de solicitudes, o de la información contenida en los diversos documentos que los LTG señalan en sus criterios sustantivos de contenido para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, actualiza alguna causal de reserva, y al igual que cualquier sujeto

obligado, en muchos de los documentos que posee o que genera, hay datos personales que se utilizan en apego a las disposiciones normativas, para el cumplimiento de diversas finalidades lícitas como el otorgamiento de servicios a la sociedad. En ese sentido, la cantidad de información que se ha clasificado desde la entrada en vigor de la LGTAIP ha sido considerable en lo que respecta al control y seguimiento que debe darse de toda ella, sea para la publicación de los informes trimestrales que presenta al INAI en términos de los artículos 44, fracción VII, de la LGTAIP y del Décimo de los Lineamientos para recabar la información de los sujetos obligados que permitan elaborar los informes anuales, publicados en el Diario Oficial de la Federación mediante acuerdo del 12 de febrero de 2016.

La cantidad de información que se clasifica, en apego al régimen de excepciones señalado en la normatividad, así como la espontaneidad con la que pueden actualizarse las causales de desclasificación que no dependen del paso del tiempo, como lo son la materialización de sucesos en la realidad que pueden anular o dejar sin efectos las razones por las que se clasificó la información, así como la determinación de las autoridades de la existencia de causas de interés público que superan, en la ponderación, el perjuicio que supondría la divulgación de la información en la que las causas que dieron origen a su restricción del acceso público siguen existiendo, supone que un proceso de por sí laborioso se vuelve aún más complejo.

Ante la ausencia de disposiciones normativas que determinen un proceso de desclasificación de la información confidencial o reservada, y considerando los diversos supuestos que pueden dar origen a la desclasificación de la información así como las consecuencias que tiene aparejada la omisión de los sujetos obligados respecto de desclasificar información cuando se encuentra en los supuestos fijados por la ley para ello (que pueden implicar la comisión de actos ilícitos de carácter administrativo o inclusive penal, e inclusive, las consecuencias de carácter social, como la afectación reputacional de los sujetos obligados en un contexto de desconfianza), los sujetos obligados deben establecer, en uso de sus facultades, procedimientos internos que sean útiles para su propio contexto y que permitan desahogar una labor tan extensa y relevante como la de desclasificar la información en su posesión, de manera

organizada y eficiente, garantizando con ello el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y del principio de máxima publicidad.

En ese sentido, la emisión por parte del Banco de México, como un sujeto obligado a cumplir las obligaciones señaladas en la LGTAIP, de directrices que den orden a nivel interno a la realización de la desclasificación de documentos en lo individual o de manera masiva y periódica, supone el robustecimiento de las disposiciones internas para la protección de la información clasificada en posesión del Banco de México, así como de las directrices que aseguren la actuación transparente del Banco ante la sociedad, dando garantía de que la utilización del régimen de excepciones previsto en la normatividad vigente, sólo se aplica en los casos estrictamente necesarios, y que en aras de la transparencia, aquella información que deja de ubicarse en dichos supuestos se pone a disposición de la sociedad con su carácter de pública, en los momentos precisos en que las normas lo permitan, siendo un acto congruente con las facultades del Comité de Transparencia del Banco de México y con el compromiso institucional que ha demostrado con la transparencia en su actuación para el fortalecimiento de la confianza que la sociedad ha depositado en el Banco Central para el cumplimiento de su mandato.

La propuesta realizada en el presente trabajo, prevé los diversos supuestos que la LGTAIP señala para desclasificar la información, estableciendo procedimientos sencillos que agilizan la realización de la desclasificación de la información con la formalidad necesaria para dar certeza a la sociedad de la realización de ésta, así como para agilizar la realización de la desclasificación que se haga del conocimiento del Comité, en cada uno de los momentos que lleven a dicha determinación, como la atención de solicitudes de acceso a la información pública, la publicación oficiosa de la información para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, la sustanciación de medios de impugnación en materia de acceso a la información pública, y el vencimiento de los plazos de reserva fijados por las unidades administrativas al momento de clasificar la información.

En ese sentido, cabe resaltar que si bien la LGTAIP, en su artículo 108, prohíbe a los sujetos obligados la emisión de acuerdos generales o particulares que clasifiquen la información como reservada, no impide que emitan acuerdo para la desclasificación de la misma, al actualizarse los supuestos, con lo que se

fomenta la publicación de la información de manera formal, haciendo del conocimiento al interior de las instituciones de la desclasificación realizada, sometiéndola a formalidades que den certeza a dicho proceso, por lo que en particular, la sección de la propuesta realizada, relativa a la desclasificación automática de la información reservada cuyo plazo de reserva no se haya ampliado, de manera mensual mediante una sola resolución emitida por el Comité, no sólo reviste de formalidad la misma, involucrando a las unidades administrativas que controlan la información, sino que también, agiliza la realización de la desclasificación prevista en la fracción II del artículo 101 de la LGTAIP, reduciendo la carga de trabajo de la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia, adscrita a la Unidad de Transparencia, que además de brindar apoyo al Secretariado del Comité de Transparencia, realiza diversas funciones como la implementación del plan de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, la asesoría a las unidades administrativas del Banco de México en las materias señaladas, la gestión de los requerimientos formulados al Banco de México por el INAI, la atención de los medios de impugnación interpuestos en contra de las respuestas emitidas por el Banco de México a las solicitudes que la sociedad le formule, el análisis legal de las respuestas que emite el Banco de México a dichas solicitudes, entre otras; y del Comité de Transparencia, que también sesiona periódicamente para resolver asuntos relacionados con la atención de las solicitudes de acceso a la información pública y para el ejercicio de los derechos ARCO, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a cargo del Banco Central, y la emisión e implementación de políticas, criterios y programas internos para promover y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la protección de los datos personales, y la gestión del archivo institucional.

En consecuencia, derivado del análisis crítico realizado durante el desempeño de las actividades realizadas como Analista de información en la Oficina de Análisis Jurídico y Promoción de Transparencia, respecto del contexto que rodea la desclasificación de la información, así como la relevancia de dicho concepto en el ámbito de la transparencia y las diversas consecuencias que conlleva la administración o ejecución de dicho proceso en una situación de inexistencia de disposiciones o procedimientos establecidos por las autoridades

competentes en la materia, y su repercusión en el quehacer de los sujetos obligados, se ha podido comprobar la existencia de la problemática planteada en el presente trabajo, así como la necesidad de la implementación de disposiciones internas que permitan a los sujetos obligados ejecutar la desclasificación de la información que corresponda de manera organizada y eficiente.

Finalmente, la propuesta de lineamientos realizada en el presente trabajo, no sólo puede resultar útil al Banco de México, ya que dada la estructura de los procedimientos señalados en ella, puede beneficiar la gestión de las unidades de transparencia y los comités de transparencia de otros sujetos obligados, que deseen realizar el proceso de desclasificación de manera ágil, cumpliendo así con sus obligaciones en materia de acceso a la información pública, favoreciendo la transparencia a nivel institucional y fomentando la rendición de cuentas para la recuperación de la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABDÓ FRANCIS, Jorge, “Transparencia y acceso a la Información gubernamental”, en CABALLERO JUÁREZ, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.
- AGUILERA DE HOMBRE, Fernando, “Rendición de cuentas transversal (transparencia y acceso a la información pública y acceso a la información), su efectiva tutela jurisdiccional”, en MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen (coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, México, Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública, 2011, [http://ivai.org.mx/Academia/Libro\\_Transparencia.pdf](http://ivai.org.mx/Academia/Libro_Transparencia.pdf).
- BONIFAZ, Leticia, comentario al artículo 108 de la LGTAIP, en Islas López, Jorge (coord.), *Ley general de transparencia y acceso a la información pública comentada*, México, INAI, 2016.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio *et al.*, *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*, México, H. Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel, “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un Debate Necesario*, México, UNAM, IFAI, 2006, [http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,\\_Transparencia\\_y\\_Constitucion23.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,_Transparencia_y_Constitucion23.pdf).
- , *Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, UNAM, 2004, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1408-los-derechos-fundamentales-en-mexico>.
- CASTILLA JUÁREZ, Karlos, “Igualdad ante la Ley”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coord.), *Derechos humanos en la constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México,

Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. I, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3567-derechos-humanos-en-la-constitucion-comentarios-de-jurisprudencia-constitucional-e-interamericana-t-i?c=126038>.

DÍAZ DE LEÓN CARRILLO, Alejandro, "Importancia de la transparencia y el acceso a la información pública en las tareas del banco central", en ESQUIVEL HERNÁNDEZ, Gerardo (coord.), *La relevancia de la información pública para la toma de decisiones económico-sociales*, México, INAI, 2018.

FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2a. ed., México, UNAM, 2006, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2195-los-derechos-politicos-de-los-mexicanos-2a-ed>.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, nota preliminar, en Islas López, Jorge (coord.), *Ley general de transparencia y acceso a la información pública comentada*, México, INAI, 2016.

GÓMEZ CAMPOS, Luis Sigfrido, "Acceso a la información pública del poder judicial: una visión comparativa", en CABALLERO JUÁREZ, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

GONZÁLEZ ALCÁNTARA, Juan Luis, "Transparencia y acceso a la información judicial", en CABALLERO JUÁREZ, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

GOZAÍNI, Gonzalo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, México, UNAM, 1995, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/236-el-derecho-procesal-constitucional-y-los-derechos-humanos-vinculos-y-autonomias>.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio, “Denuncia, delación y pesquisa”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y GUINTO LÓPEZ, Jesús Boanerges (coord.), *El derecho mexicano contemporáneo: Retos y Dilemas: Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, México, Fundación Académica Guerrerense, Universidad Autónoma de Chiapas, El Colegio de Guerrero, 2012, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3228-el-derecho-mexicano-contemporaneo-retos-y-dilemas#115370>.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y Alianza Cívica A.C., *Guía para el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y el uso de las herramientas electrónicas de acceso a la información en México*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2009, <http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/GuiaDerechoAccesoInformacion7.pdf>.

ISLAS LÓPEZ, Jorge, comentario a los artículos 10, 14 y 18 de la LGTAIP, en Islas López, Jorge (coord.), *Ley general de transparencia y acceso a la información pública comentada*, México, INAI, 2016.

KUBLÍ-GARCÍA, Fausto, “El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano”, en CARPIZO, Jorge y ARRIAGA, Carol B. (coord.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2834-homenaje-al-doctor-emilio-o-rabasa#100489>.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Los principios del procedimiento administrativo”, en LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro y CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, t. I: *Derecho Administrativo*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo?c=59971>.

MARTÍCAPITANACHI, Luz del Carmen, *Democracia y derecho a la información*, México, Porrúa, 2007.

MARTÍNEZ BECERRIL, Rigoberto, *El derecho de acceso a la información en México, su ejercicio y medios de impugnación*, Toluca, Instituto de

Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, 2005, [https://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo\\_capacitacionComunicacion/pdf/pe\\_t\\_tesis\\_001\\_2008.pdf](https://www.infoem.org.mx/sipoem/ipo_capacitacionComunicacion/pdf/pe_t_tesis_001_2008.pdf).

MORALES TOSTADO, María del Carmen, *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: Antecedentes y evolución en México*, México, Universidad de Sonora, Jorale Editores, 2015.

NAVA GOMAR, Salvador O., “El derecho de acceso a la información en el estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, IFAI, 2006, p. 59, [http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,\\_Transparencia\\_y\\_Constitucion23.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,_Transparencia_y_Constitucion23.pdf).

NIKKEN, Pedro, “El concepto de derechos humanos”, en Cerdas Cruz, Rodolfo y Nieto Loaiza, Rafael (comp.), *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, t. I, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1835-estudios-basicos-de-derechos-humanos-t-i>.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1094-teoria-y-dogmatica-de-los-derechos-fundamentales>.

PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004, <https://es.scribd.com/document/216509776/los-derechos-fundamentales-Antonio-Perez-Luno>.

RODRÍGUEZ VILLAFañE, Miguel Julio, “La transparencia en el poder judicial de Argentina”, en CABALLERO JUÁREZ, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.

ROMERO ZAZUETA, Jorge, “Acceso a la información pública: un aspecto fundamental e imprescindible de la democracia”, en CABALLERO

- JUÁREZ, José Antonio *et al.* (ed.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute, 2005, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1646-el-acceso-a-la-informacion-judicial-en-mexico-una-vision-comparada>.
- TENORIO CUETO, Guillermo A., *El derecho de acceso a la información y la transparencia estatal: Estudio, mas no exégesis, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, Editorial Novum, 2017.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel y SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3033-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-un-nuevo-paradigma#108397>.
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 11, [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der\\_acc\\_inf\\_mun.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_acc_inf_mun.pdf).
- , “Tendencia del Reconocimiento Constitucional del Derecho de Acceso a la Información”, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un Debate Necesario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006, [http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,\\_Transparencia\\_y\\_Constitucion23.pdf](http://inicio.inai.org.mx/Publicaciones/Democracia,_Transparencia_y_Constitucion23.pdf).
- , *Temas selectos de derecho a la información*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1473-temas-selectos-de-derecho-de-la-informacion>.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23a. edición, Madrid, 2014, <https://dle.rae.es>

## REVISTAS Y PERIÓDICOS

DÍAZ CAFFERATA, Santiago, “El Derecho de Acceso a la Información Pública: Situación Actual y Propuesta para una Ley”, *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, núm. 86, 2009, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>.

HERNÁNDEZ GODÍNEZ, Alfonso, «Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción, Modelos Mexicanos para un Ejercicio del Poder Público sin Opacidad y sin “Tratos en lo Oscurito”», *Letras Jurídicas*, Jalisco, núm. 24, marzo-septiembre de 2017, <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/index.php/letrasjuridicas/article/view/296>.

LARA PONTE, Rodolfo, “Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVI, núm. 77, mayo-agosto de 1993, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/issue/view/86>.

SABA, Roberto P., “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, *Derecho comparado de la Información*, México, Número 3, enero-junio de 2004, <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4927/elderechoaccedergobie.pdf>.

## LEGISLACIÓN Y CRITERIOS INTERNACIONALES

Access to Information Act R.S.C., 1985, c. A-1 de Canadá.

Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

Ley 1712 de 2014 por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones de Colombia.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de España.

Ley de acceso a la información pública No. 27.275 de Argentina.

Ley Núm. 20.285 sobre acceso a la información pública de Chile.

Ley Modelo Interamericana Sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en la cuarta sesión plenaria de ocho de junio de 2010.

Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador.

Recomendaciones Sobre Acceso a la Información, emitidas por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos el veintiuno de abril de 2008.

Resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el cuatro de junio de 2009.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

#### PÁGINAS DE INTERNET

<http://transparencia.banxico.org.mx/documentos/%7B854C5E78-8FB7-D3AD-4854-EA971317C599%7D.pdf>

<http://www.banxico.org.mx/transparencia/actas-del-comite-transparenci.html>

<http://www.banxico.org.mx/transparencia/indice-de-los-expedientes-clasificados-como-reserv/indice-expedientes-reservados.html>