



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

PROPUESTAS DE REGLAMENTACIÓN  
AL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN

**T E S I S**  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
MARINA ALICIA SAN MARTÍN REBOLLOSO



DIRECTOR DEL SEMINARIO: DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
REVISIÓN DE TESIS: DRA. GRACIELA STAINES  
ASESOR DE TESIS: DR. RAÚL ÁVILA ORTIZ



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.

# Paginación Discontinua

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna SAN MARTIN REBOLLOSO MARINA ALICIA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "PROPUESTAS DE REGLAMENTACION AL ARTICULO 6º DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACION", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Raúl Avila Ortíz, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Avila Ortíz, en oficio de fecha 9 de abril de 2002 y la C. Dra. Graciela Staines, mediante dictamen del 13 de junio del mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABERÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., Junio 21 de 2002

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.  
SEM. DE D. CON. Y DE AMPARO

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

**Distinguído Doctor Venegas:**

Por este conducto me permito informarle que he asesorado y revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"PROPUESTAS DE REGLAMENTACION AL ARTICULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN"**, elaborada por **MARINA ALICIA SAN MARTIN REBOLLO**.

Me permito autorizar el presente trabajo, ya que reúne los requisitos metodológicos, sustanciales y que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad, elementos más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente.

En mi opinión, el trabajo referido es cuidadoso y se destaca por la acotación del tema de estudio, por su actualidad, así como por contener las propuestas de reglamentación más debatidas en el seno del Congreso de la Unión. La alumna incluyo fuentes directas de respaldo y dibuja los principales problemas jurídicos en torno al Derecho a la Información. La reestructuración final, tuvo como objetivo develar las condiciones y consecuencias necesarias para adoptar un modelo de reglamentación determinado, frente al Derecho Comparado existente y el perfil del Sistema Jurídico Mexicano, tanto en su aspecto normativo, como de funcionamiento institucional y de cultura jurídica general. Asimismo, el acento en la sistemática y explicitud de fuentes, contribuye a aclarar los objetivos del trabajo en relación con sus alcances, una vez que su conclusión prácticamente coincide con la promulgación de las Leyes respectivas.

El reto de futuro para la sustentante es profundizar en el análisis de la información obtenida, incluyendo también jurisprudencia y resolución de casos, así como incorporando hemerografía especializada.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi consideración más distinguida y le saludo afectuosamente.

**ATENTAMENTE.**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".**  
Cd. Universitaria, D.F., a 13 de junio de 2002.

**C. DRA. GRACIELA STAINES.**  
**Profesor adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo.**

México, D.F. a 9 de abril de 2002.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA FACULTAD**  
**DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E**

La alumna MARINA ALICIA SAN MARTÍN REBOLLOSO, con número de cuenta 9651419-3, realizó bajo la asesoría del suscrito la investigación de Tesis Profesional intitulada "PROPUESTAS DE REGLAMENTACIÓN AL ARTÍCULO 6° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHO A LA INFORMACIÓN ", que ha elaborado para ser admitida a sustentar el correspondiente examen profesional de la Licenciatura de Derecho.

Estimo que la citada investigación merece los requisitos que al efecto establece la normatividad Universitaria.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo, quedando a su disposición para cualquier comentario o aclaración al respecto y reitero a usted mediante este conducto mi atenta y sincera estima.

**ATENTAMENTE**  
**ASESOR DE TESIS**



---

**DR. RAÚL ÁVILA ORTIZ**

## COMPARTO ESTE TRIUNFO Y DOY GRACIAS...

**A Dios**, por permanecer siempre a mi lado guiándome por el sendero correcto.

**A mis padres**, a los que amo, respeto y admiro, por hacer de mí lo que soy.

**A mi mamá**, porque de su ejemplo de lucha y optimismo, he aprendido a enfrentar con decisión las pruebas que se presenten en el camino, sin dejarme vencer, por más difíciles que parezcan. Como extraordinaria maestra, su mejor lección ha sido enseñarme a disfrutar, a agradecer y a valorar cada instante de la vida, siendo feliz con lo que tengo.

**A mi papá**, por su cuidado y consejo. Ese hombre de gran nobleza me ha inculcado que la responsabilidad, la disciplina, la tenacidad, la integridad, la honradez y la dignidad son valores fundamentales para tener éxito en todo lo que emprenda.

**A mis hermanos**, por su confianza y apoyo incondicional. Ellos representan modelos a seguir de quienes me siento muy orgullosa.

**A Gildardo y a Fidel**, así como a **Mercedes y a Patricia**, por brindarme protección y soporte, esenciales a lo largo de mi desarrollo.

**A Artemio**, por mostrarme que los sueños se pueden alcanzar mientras no dejes de luchar por conseguirlos.

A mis pequeñas **Paulina y Pamela**, por su ternura y afecto, pero sobre todo, por recordarme cómo disfrutar las cosas sencillas de la vida.

**A mi familia**, por manifestarme su solidaridad y cooperación, estando cerca cuando más la he necesitado.

**A Luis Carranza**, con quien siempre podré contar, por todo el tiempo y experiencias compartidos.

**A mis amigas y amigos**, por estar conmigo en los buenos y en los malos momentos. En especial a **Kareni**, por ser la hermana que nunca tuve; así como a **Yomara, Arcelia, Jeannette y Dulce**, por todos estos años de amistad, estando siempre presentes, dispuestas a ayudarme cuando he caído.

**A la Universidad Nacional Autónoma de México** por concederme la oportunidad de ser parte de su comunidad, preparándome con los conocimientos necesarios para servir a mi Patria.

**Al Dr. Raúl Ávila Ortiz** por creer en esta investigación, motivándome y orientándome académicamente con paciencia y sencillez.

**A las maestras y los maestros** que facilitaron el logro de esta meta y que han contribuido en mi formación personal y profesional.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>IX</b>
a) Surgimiento de la idea.....	IX
b) Planteamiento jerarquizado de problemas.....	X
c) Diagnóstico de fuentes.....	XI
d) Problemas de la investigación.....	XII
e) Hipótesis.....	XIII
f) Descripción del trabajo.....	XIV
g) Alcance de los resultados.....	XVIII
h) Agradecimientos Institucionales y Académicos.....	XX

### CAPÍTULO I

#### MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

1.1 El Derecho a la Información .....	1
1.1.1 Concepto de Derecho .....	1
1.1.2 Concepto de Información.....	2
1.1.3 Tipos de Información.....	4
1.1.4 Concepto de Derecho a la Información .....	5
1.2 Contenido del Derecho a la Información .....	7
1.3 Derechos del Informador y del Informado .....	9
1.4 Materia del Derecho a la Información .....	11
1.5 Titularidad del Derecho a la Información .....	14
1.6 Sujeto Pasivo del Derecho a la Información .....	16
1.7 Diferencia entre Derecho <u>de</u> la Información y Derecho <u>a</u> la Información .....	17

1.8	Distinción entre el Derecho a la Información <i>stricto sensu</i> con otras Garantías	
	Constitucionales .....	20
1.8.1	La Libertad de Expresión .....	20
1.8.2	La Libertad de Información (Libertad de Prensa o de Imprenta) .....	23
1.8.3	El Derecho de Petición .....	26
1.9	Naturaleza Jurídica del Derecho a la Información .....	28

## CAPÍTULO II

### DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

2.1	Antecedentes Mundiales .....	40
2.1.1	Inglaterra .....	42
	2.1.1.1 The Bill of Rights de 1689 .....	42
2.1.2	Suecia .....	43
2.1.3	Norteamérica .....	44
	2.1.3.1 La Constitución de Virginia de 1776 .....	44
	2.1.3.2 La Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776 .....	45
	2.1.3.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787 .....	46
2.1.4	Francia .....	47
	2.1.4.1 La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 .....	48
	2.1.4.2 Las Constituciones Francesas .....	50

2.2	Antecedentes Nacionales .....	51
2.2.1	La Nueva España .....	51
2.2.2	La Constitución de Cádiz de 1812 .....	54
2.2.3	El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (Constitución de Apatzingán) .....	55
2.2.4	La Constitución Federal de 1824 .....	57
2.2.4.1	Las Constituciones Locales expedidas al amparo de la Constitución Federal de 1824 .....	58
2.2.5	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 .....	59
2.2.6	Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 .....	61
2.2.7	El Acta de Reformas de 1847 .....	63
2.2.8	La Constitución Política de la República de 1857 .....	65
2.2.9	La Ley de Imprenta de 1917 .....	67
2.2.10	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	69
2.2.11	La reforma al artículo 6° Constitucional .....	72

### CAPÍTULO III

#### EL DERECHO A LA INFORMACIÓN MÁS ALLÁ DE NUESTRAS FRONTERAS:

##### INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y DERECHO COMPARADO

3.1	Instrumentos Internacionales .....	77
3.1.1	Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 .....	78
3.1.2	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 .....	80
3.1.3	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.....	81

3.1.4	Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica) .....	82
3.2	Derecho Comparado .....	83
3.2.1	Esquema Estadounidense .....	84
3.2.2	Esquema Europeo .....	93
3.2.2.1	El Derecho de Acceso a la Información Pública en Suecia .....	93
3.2.2.2	El Derecho de Acceso a la Información Pública en España .....	98
3.2.3	Esquema Latinoamericano .....	102
3.2.3.1	El Derecho de Acceso a la Información Pública en Argentina.....	103
3.2.3.2	El Derecho de Acceso a la Información Pública en Panamá.....	107
3.2.4	Cuadros comparativos de la reglamentación en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública en los países muestra.....	113

## CAPÍTULO IV

### MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL DERECHO

#### DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

4.1	Fundamento Constitucional del Derecho de Acceso a la Información .....	117
4.2	Régimen Legal del Derecho de Acceso a la Información .....	118
4.2.1	Ley de Imprenta .....	118
4.2.2	Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento .....	123
4.2.2.1	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) .....	130
4.2.3	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	132
4.2.4	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental.....	136

4.2.5	Ley Federal de Competencia Económica y su Reglamento .....	141
4.2.6	Ley de Comercio Exterior y su Reglamento .....	142
4.2.7	Ley Federal de Procedimiento Administrativo .....	147
4.2.8	Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Derecho a la Información .....	152
4.3	Propuestas de Reglamentación del Derecho de Acceso a la Información.....	153
4.3.1	Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional .....	155
4.3.2	Propuesta presentada por el Estado de Nayarit .....	156
4.3.3	Propuesta presentada por el Estado de Nuevo León .....	158
4.3.4	Propuesta presentada por el Partido de la Revolución Democrática.....	159
4.3.5	Propuesta presentada por el Grupo Oaxaca .....	160
4.3.5.1	Principios Básicos de la Propuesta de <i>Ley Federal de Acceso a la Información Pública</i> .....	162
4.3.5.2	Contenido de la Propuesta de <i>Ley Federal de Acceso a la Información Pública</i> .....	164
4.3.5.3	Críticas y defensas a la propuesta de <i>Ley Federal de Acceso a la Información Pública</i> .....	169
4.3.6	Iniciativa presentada por el Gobierno Federal .....	172
4.3.6.1	Aspectos Fundamentales de la Iniciativa de <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información</i> .....	174
4.3.6.2	Contenido de la iniciativa de <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información</i> .....	177
4.3.6.3	Críticas y defensas a la iniciativa de <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información</i> .....	184
4.4	Estado actual del Derecho de Acceso a la Información.....	189

<b>CONCLUSIONES</b> .....	198
<b>ANEXOS</b> .....	209
I. Instrumentos Internacionales que regulan el Derecho de Acceso a la Información.....	211
II. Índice de Percepción de Corrupción 2002 de Transparencia Internacional.....	213
III. Texto de la iniciativa de <i>Ley Federal de Acceso a la información</i> , presentada por diputados y diputadas de diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, en la sesión del jueves 6 de diciembre de 2001.....	216
IV. Texto de la iniciativa de <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la         Información</i> presentada el Ejecutivo Federal.....	228
V. Texto del proyecto de decreto por el que se expide la <i>Ley Federal de         Protección de Datos Personales</i> .....	250
VI. Texto de la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública         Gubernamental</i> publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 .....	262
VII. Mapa de países con reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública.....	277
<b>BIBLIOHEMEROGRAFÍA</b> .....	279

***" Un gobierno popular sin información popular o medios para adquirirla, es el prólogo de una farsa o de una tragedia o quizá ambas. El conocimiento siempre gobernará a la ignorancia y la gente que pretenda ser su propio gobernante, debe armarse con el poder que da el conocimiento "***

**JAMES MADISON**

**Carta a W.T. Barry**

**4 de agosto de 1822**

## INTRODUCCIÓN

- a) Surgimiento de la idea, b) Planteamiento del problema, c) Diagnóstico de fuentes, d) Problemas de la investigación, e) Hipótesis, f) Descripción del trabajo, g) Alcance de los resultados, h) Reconocimientos Institucionales y Académicos

### **a) Surgimiento de la idea.**

La inquietud de realizar este trabajo nace de la convicción de creer que en el fenómeno de la corrupción está el origen de la gran mayoría de los problemas en México, convirtiéndose, a su vez, en el principal cáncer de nuestro país. Se entiende por corrupción la "acción o efecto de corromper o corromperse"<sup>1</sup> y corromper significa "alterar y trastocar la forma de alguna cosa, echar a perder, depravar, dañar, pudrir"<sup>2</sup>.

Desgraciadamente, tan insana práctica ha logrado invadir todas las actividades de la sociedad, entre las principales, la política y la económica. Este fenómeno colabora a mantener y acrecentar la falta de progreso, las condiciones desiguales y las injusticias que los mexicanos sufrimos.

La corrupción, junto con otras manifestaciones negativas como el abuso de autoridad o la impunidad, ha encontrado terreno fértil para su desarrollo en la cultura del secretismo, imperante en México desde siempre; pues los gobiernos han decidido cuál información será del conocimiento público y cuál no dependiendo muchas veces de la conveniencia de los grupos de poder.

Su crecimiento ha sido tan desmedido que hoy día resulta sumamente complejo exterminarla, e incluso frenarla. La ciudadanía necesita recobrar la confianza y la credibilidad en el actuar de sus autoridades, es una misión que se puede lograr. Esta situación debe parar y tiene que modificarse, buscando sustituir el silencio por la transparencia.

<sup>1</sup> *Diccionario Enciclopédico Quillet*, Buenos Aires, Argentina Aristides Quillet, 1974, p. 67, t. III.

<sup>2</sup> *Idem*.

Por lo antes expuesto, la presente investigación tiene como objeto de estudio el análisis de una de las tantas manifestaciones del Derecho a la Información: **el Derecho de Acceso a la Información**, que se refiere al conjunto de normas jurídicas que garantizan que los datos, los archivos, los documentos o los registros en manos de los órganos del Estado y que competen a todos, puedan estar a disposición de los gobernados, salvo las excepciones razonables y necesarias que establezca la ley. En síntesis, esta prerrogativa fundamental del ser humano se traduce en **el derecho de las personas a saber de las cosas públicas**.

Una forma de contribuir de manera considerable a cambiar la opacidad por la apertura y a combatir a fondo la corrupción es garantizando el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información; ya que ésta es un factor esencial para la toma de decisiones de los sujetos, tanto en el ámbito individual como colectivo, además de constituir una herramienta de colaboración en la transparencia en las relaciones entre gobernantes y gobernados. La eficiencia de la participación ciudadana está condicionada directamente a la información con que se cuenta.

#### **b) Planteamiento del problema.**

El tema del Derecho de Acceso a la Información es complejo, pues involucra una multiplicidad de aspectos de tipo jurídico, organizacional, económico, político, social y cultural.

Sin restar importancia a cada una de estas cuestiones, el presente estudio se centra principalmente, en la problemática jurídica en razón de que, si bien el último párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación del Estado de garantizar el Derecho a la Información, el numeral 8º el derecho de petición, estos preceptos no se han desarrollado legislativamente para asegurar su plena efectividad. Lo anterior ha generado, como ya se había apuntado, una situación de hecho en que los órganos del Estado actúan bajo el principio no escrito del secreto administrativo.

En México, existen algunas disposiciones vigentes aisladas que regulan la información administrativa y desde abril del 2002 fue aprobada una normatividad específica que aborda esta materia; sin embargo, el contenido de dicho ordenamiento debe ser tal que garantice el pleno ejercicio del Derecho.

Por ello, el primer aspecto a resolver es la construcción y aplicación de un marco normativo adecuado que sirva de base para hacer efectiva a plenitud dicha prerrogativa. Se requiere: establecer una sistemática normativa, los mecanismos, los órganos y los procedimientos que permitan a los ciudadanos tener acceso a la información gubernamental. Regular los procesos de organización y conservación de los documentos y archivos administrativos, así como, asegurar la protección de los datos personales en posesión de los órganos del Estado.

### **c) Diagnóstico de fuentes.**

El interés sobre el tema del Derecho de Acceso a la Información ha sido creciente entre los diversos sectores de la sociedad civil y las organizaciones políticas involucradas en su dinámica, las cuales han presionado enérgicamente, elaborando y presentado propuestas e iniciativas en la materia ante los Congresos locales y federal, con la finalidad de contar con un marco jurídico, cuya aplicación, logre garantizar al ciudadano el derecho a estar mejor informado.

El trabajo que proponemos tiene como fuentes primarias dos de los proyectos expuestos ante el Congreso de la Unión: la propuesta de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca intitulada *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* presentada por diputados y diputadas de diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* realizada por el Gobierno Federal; ambos textos sirvieron de base para la conformación de la nueva Ley.

Para la elaboración de esta investigación también se tomaron en cuenta el contenido de otros proyectos, así como la experiencia internacional y los estudios doctrinarios sobre el tema, extranjeros y nacionales, escritos por diversos autores.

Ante la poca información localizada en revistas especializadas se destaca la información encontrada en los medios informativos particularmente periódicos, mismos que reflejan un segmento importante del proceso de demanda y fragua de la nueva normativa en la materia.

#### **d) Problemas de la investigación.**

A la par de la realización del presente ejercicio académico se manifestaba el desarrollo acelerado del Derecho de Acceso a la Información, como consecuencia del constante impulso y demanda por parte de los grupos de la sociedad civil relacionados con este tópico.

2001 fue un año de intensa actividad en la materia: se celebraron diversos foros de discusión en diferentes partes del territorio, e incluso, se llevó a cabo una Consulta Nacional. Varios proyectos de Ley fueron entregados en los Congresos locales y federal para su correspondiente consideración. Además, se firmó el *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional*, situando al Acceso a la Información como uno de los puntos principales de la agenda legislativa inmediatos a abordar.

La conjugación de todos estos esfuerzos se materializó en el 2002, a partir del segundo período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, con la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo año. En el mismo periodo ordinario de sesiones, el Senado de la República también aprobó el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal de Protección de Datos Personales*, enviada a la Cámara de Diputados para su revisión.

El vertiginoso progreso de dicha prerrogativa si bien enriquecía este trabajo y aumentaba el interés en su realización, también dificultaba la investigación, pues era imposible seguir en paralelo la forma en que ocurrirían los hechos, no queriendo condicionar la elaboración de este estudio a la eventual existencia de una Ley. Además, se reitera que la sola aprobación de una norma no es suficiente

para garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, por lo que se espera que los lectores obtengan aportaciones de lo aquí presentado y se destaquen los puntos susceptibles de mejora y complementación.

#### **e) Hipótesis.**

Resulta imperativo que en México se logre el reconocimiento y respeto del Derecho de Acceso a la Información, pues su protección contribuiría, en gran medida, a cambiar la cultura del secretismo por la de transparencia, ayudando a frenar y limitar considerablemente fenómenos perjudiciales como la corrupción. La regulación y protección del Derecho de Acceso a la Información es un requisito indispensable para la consolidación democrática de los Estados de Derecho modernos.

La hipótesis planteada no se limita así, a la existencia de un instrumento jurídico que aborde específicamente esta prerrogativa, porque México ya dio el primer paso al respecto; sino a que el contenido de dicha regulación sea tal que su aplicación garantice a los gobernados el goce y ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información, entendiéndolo por ello, el compromiso real por parte del Estado y sus autoridades de admitir la existencia de este derecho público subjetivo a favor de los gobernados titulares, así como, de asumir y cumplir cabalmente con la obligación correlativa de acatarlo, no impidiendo y facilitando su práctica.

El esquema de la legislación en materia de acceso se debe regir por la regla general de la apertura de la información gubernamental al público y tener a la reserva como la excepción, marcando los límites expresamente en la Ley y fijando un breve plazo para su duración. Asimismo, se debe definir o profundizar en los principios de publicidad, de acceso público, de transparencia, de rendición de cuentas de las autoridades y de protección de los datos personales.

Dicha normatividad deberá referir mecanismos y procedimientos sencillos, ágiles y de bajo costo; también, deberá incluir un amplio número de entes gubernamentales, en general, todos aquellos que reciban recursos públicos, como sujetos obligados; así como, prever la constitución de un organismo autónomo encargado de resolver controversias y de imponer sanciones; además, establecer los medios de impugnación correspondientes y un régimen específico de responsabilidades a los servidores públicos.

El logro de este objetivo será una tarea ardua con difíciles obstáculos a vencer, que tomará tiempo, sin embargo, debemos luchar por alcanzarlo.

#### **f) Descripción del trabajo.**

El propósito del estudio que se presenta es facilitar al lector algunos elementos de conocimiento general respecto del Derecho de Acceso a la Información, así como hacerlo reflexionar sobre la importancia del tópico para la vida nacional, en su cotidianidad y a largo plazo. Al efecto, la investigación se divide en cuatro capítulos y sus anexos.

El capítulo I tiene como propósito puntualizar el marco conceptual del objeto de estudio, partiendo de la definición y de la delimitación del Derecho de Acceso a la Información, estableciendo su distinción con otras libertades básicas del individuo estrechamente vinculadas a éste: la libertad de expresión, la libertad de información y el derecho de petición. Se examinará su contenido y materia, los sujetos involucrados en su ejercicio, así como el debate sobre su naturaleza jurídica.

Consideramos relevante el punto en el que se hace alusión a conceptos susceptibles de confusión, al ser similares en escritura, pero diferentes en significado, que son: Derecho de la Información y Derecho a la Información, en sentido amplio y en sentido estricto; por ello, con base en la doctrina se proponen algunas expresiones que pudieran brindar una mejor comprensión de su contenido.

En el capítulo segundo, a fin de entender la evolución de dicha prerrogativa, se pretende hacer un breve recorrido histórico de la evolución del Derecho a la Información, partiendo del ámbito mundial para enfocarse, posteriormente, en nuestra Nación.

La progresión del Derecho a la Información, en específico, del Derecho de Acceso, no podría comprenderse sin narrar la ardua conquista de las tres libertades fundamentales ya mencionadas, íntimamente ligadas con el tema: la libertad de expresión, la libertad de información y el derecho de petición, cuyo respeto, en un principio, dependía de la voluntad de los gobernantes. La consagración de estos Derechos Humanos fue alcanzándose paulatinamente. La Constitución de Virginia de 1776 y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 son documentos representativos de ello.

Si bien el libre acceso a la información no cuenta con un desarrollo autónomo como las otras prerrogativas, resulta importante señalar que sí tiene antiguas raíces, pues el primer antecedente se remonta a Suecia en el año de 1766, con la Real Ordenanza sobre la Libertad de Prensa.

Se podría pensar que garantizar de manera real el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información en nuestro país es una aspiración de difícil realización, sin embargo, en este apartado intentamos destacar y demostrar que la historia revela que esta misma creencia se tuvo, en su momento, respecto de los otros derechos fundamentales abordados, que hoy se reconocen y protegen.

En México, por ejemplo, desde la Constitución de Cádiz de 1812, las libertades de expresión, información y petición quedaron plasmadas en todos los ordenamientos Constitucionales, tanto derivados de la corriente federalista como de la centralista, con excepción del Derecho a la Información, cuya introducción a la Carta Magna ocurre hasta 1977 como resultado de la Reforma Política, con la adición al artículo 6º de la controvertida frase "*...el derecho a la información será garantizado por el Estado*".

El objetivo del capítulo III es mostrar la situación del Derecho de Acceso a la Información en el Derecho Internacional y Comparado. En una primera subdivisión, se abordan a los instrumentos internacionales que contemplan en sus textos al Derecho a la Información, del que deriva el acceso a la misma.

Llama la atención que la formulación moderna de dicha prerrogativa apareciera formalmente hasta 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se afirma que las personas, por el simple hecho de serlo, tienen el derecho a investigar y recibir información. Actualmente existen diversas Declaraciones y Convenios Internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 o el Pacto de San José de Costa Rica de 1969 que reconocen y protegen dicha prerrogativa fundamental.

Los instrumentos internacionales son de gran importancia para nuestro tema porque han servido de base para que múltiples Naciones de todas partes del mundo incluyan el Derecho que nos ocupa en sus Constituciones y dicten normas específicas que lo regulen.

Una segunda subdivisión con la que se concluye el tercer apartado del trabajo expone una visión general y breve de la regulación en materia de acceso a la información prevista en algunas regiones y Estados del mundo, tomados a manera de ejemplo, incluyendo un análisis comparativo de los mismos a partir de elementos esenciales del Derecho a la Información.

Resulta notable enfatizar que en diversas latitudes, la cultura de la apertura y del acceso está tan consolidada que resulta obvia la idea de que la información pertenece a los gobernados. México debe seguir el mismo ejemplo, valiéndose de la experiencia de las Naciones más avanzadas en el tema, como es el caso de Suecia o Estado Unidos, tomando en consideración las condiciones particulares del sistema jurídico mexicano y de nuestra realidad social, económica, política y cultural.

El capítulo IV, mediante una descripción sucinta del marco jurídico mexicano vigente se busca revelar que la actual situación normativa en materia de acceso a la información es incipiente. Se destaca que las disposiciones que existen al respecto, contenidas en algunos ordenamientos, están dispersas y resultan incompletas, poco explícitas e inadecuadas, por lo que se demuestran la urgencia de contar con una legislación con acento en las vías más sistemáticas de protección efectiva y expeditas.

En este apartado abordaremos la parte central de la investigación: las propuestas de reglamentación del Derecho de Acceso a la Información, de las que se desprenden los principios y elementos en los que se considera debe basarse el esquema de la normatividad necesaria como primer paso para garantizar un ejercicio real de dicha prerrogativa.

Finalmente la parte de los anexos, sistematizando a los Instrumentos Internacionales que regulan el Derecho de Acceso a la Información en el primero de ellos. En el segundo anexo se presenta el Índice de Percepción de Corrupción 2002 elaborado por Transparencia Internacional que constituye un referente básico para ubicar la importancia del Derecho a la Información. El tercero y cuarto brindan información de primera mano, como los textos de las dos principales propuestas analizadas: la *Ley Federal de Acceso a la Información* elaborada por la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca y presentada por diputados y diputadas de diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, en la sesión del jueves 6 de diciembre de 2001; así como la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* del Ejecutivo Federal. El quinto recoge el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal de Protección de Datos Personales*, aprobada por el Senado de la República y puesta en revisión ante la Cámara de Diputados. El anexo sexto contiene el texto de la nueva *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial el 11 de junio de 2002. En el séptimo y último, se incluye un planisferio señalando los países que reconocen

al Derecho de Acceso a la Información Gubernamental en sus Leyes Fundamentales.

**g) Alcance de los resultados.**

Metodológicamente es importante prevenirse frente a las generalizaciones o formas simplificadas al analizar un fenómeno u objeto de estudio. Asimismo un criterio de autoevaluación es el contraste entre los objetivos previstos de inicio y los resultados finales, tanto para determinar el grado de avance como para acotar el ámbito mismo de los objetivos y las fuentes utilizadas. Queda aquí planteada la amplitud colosal del Derecho a la Información y aún del Derecho específico de Acceso a la Información motivo del presente trabajo.

La pretensión de este trabajo fue demostrar la relación entre la garantía efectiva del Derecho de Acceso y la consolidación de un Estado Democrático. Algunos de los aspectos esenciales al momento de concebir dicho Derecho, así como las características de la regulación necesaria para un ejercicio y protección cotidiana del mismo.

El alcance de la presente investigación fue abordar parte de la problemática jurídica que involucra esta prerrogativa, en particular, la referente al contenido de la legislación en la materia y las características y acentos de las propuestas que configuran nuestra primera regulación en este tema, cuya aplicación sirva de base para garantizar el ejercicio efectivo del derecho en cuestión.

La revisión final contribuyó a la sistematización y reestructuración metodológica del contenido del trabajo, clarificando el marco conceptual de la temática desarrollada.

El lograr una visión global del problema y encontrar puntos de contacto entre los modelos teóricos, el marco normativo y la praxis, responde a procesos de estudio más profundos que al momento de elaborar el capítulo introductorio, en dicha etapa de revisión de la tesis, me obligó a concretar la "hipótesis de trabajo" y dar un contexto más amplio para encuadrar los desafíos de la regulación y ejercicio del Derecho de Acceso. Es verdad que muchas propuestas al no tomar en cuenta numerosos elementos de análisis, no dejan de ser buenas intenciones, como dice la doctora Graciela Staines "para regular un fenómeno o problema, hay que comprenderlo".

Un punto importante para la revisora, fue privilegiar el análisis de las fuentes empleadas para constatar su autoridad, actualización y congruencia, a fin de dar certidumbre y sustentar los planteamientos presentados en esta investigación. También se incorporaron algunos anexos muy valiosos para soportar la hipótesis central del desarrollo democrático.

En cuanto a los aspectos formales de redacción, tuve que adecuarme a los cánones editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas para efectos de citas, apartado de bibliohemerografía y orden de fuentes citadas. La metodología de exposición se hizo más explícita, ordenada y guiada por objetivos previos; al final todo el desarrollo refleja una secuencia. La introducción tenía que reflejar la "ruta metodológica" e información fundamental sobre el contenido de la investigación, a fin de situar al lector rápidamente.

Asimismo, una preocupación normativa fue el reflejar mayor compaginación del modelo de reglamentación propuesto, en tiempo y forma, con la dinámica del proceso de cambios del Derecho de Acceso a la Información, actualizando tanto las normas sustantivas en la materia como las conclusiones.

A partir de los compromisos asumidos y la labor realizada en la primera etapa de asesoría y la segunda etapa de revisión, considero que la parte descriptiva quedo completamente cubierta, así como apuntados los principales retos en materia de eficacia. La vinculación de estos problemas con la consolidación del modelo Democrático quedó enunciada y suficientemente apoyada, en particular con los datos presentados en los anexos.

Sin embargo, como se apuntó, existe una enorme gama de temas que se han quedado en el tintero, algunos de ellos referidos someramente en el contenido del trabajo como la protección de los datos personales, la reforma a los ordenamientos relativos a la información estadística y geográfica, la regulación de archivos y de medios de difusión y publicidad de los documentos.

Además, no debemos pasar por alto otros tópicos de tipo social, organizacional, político, económico y cultural vinculados a este Derecho, que interactúan para lograr la eficacia plena del Derecho de Acceso y su incorporación en la cultura cotidiana de y frente al ejercicio del Poder Público. Todos los temas y aspectos merecen ser estudiados a profundidad en forma independiente, pues existe material suficiente para la elaboración posterior de otras investigaciones serias que enriquezcan el conocimiento integral de tan interesante derecho fundamental del ser humano.

#### **h) Agradecimientos Institucionales y Académicos.**

Hago un especial reconocimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, en lo particular, al Instituto de Investigaciones Jurídicas, a la Biblioteca y Hemeroteca Nacional, así como de la Biblioteca de la Facultad de Derecho porque gracias a su acervo bibliohemerográfico fue posible integrar la información del presente trabajo.

Agradezco al personal del Sistema Integral de Información y Documentación (SIID) del Palacio Legislativo por facilitar la obtención de material significativo para la elaboración de este estudio. Igualmente, a los encargados de la Gaceta Parlamentaria, tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República, por contribuir a la recaudación de los principales documentos de esta investigación.

Manifiesto mi gratitud al Dr. Raúl Ávila Ortiz, asesor de esta tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, por sus aportaciones académicas y consejo profesional, siempre respetando las ideas aquí planteadas y motivando a su defensa.

Finalmente, deseo reconocer a la Dra. Graciela Staines la revisión exhaustiva de este trabajo, sus opiniones, comentarios y observaciones jurídicas, metodológicas y doctrinarias, que dieron pie al perfeccionamiento estructural del trabajo y para facilitar la comprensión del tema.

## CAPÍTULO I

### MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

#### 1.1 El Derecho a la Información

**Derecho a la Información** es una expresión que se compone por dos vocablos con múltiples acepciones; es por ello que primero se hará referencia a cada una de estas palabras por separado, para después acercarse a un concepto que permita entender dicha locución.

##### 1.1.1 Concepto de Derecho

La interrogante *¿qué es el derecho?* ha sido contestada con una infinidad de respuestas; se puede conceptuar como **norma o sistema de normas**, como **facultad o poder**, como **ciencia**, o bien, como **ideal de justicia**. De los diversos sentidos que se le atribuyen a dicha palabra, se aludirá a los dos primeros.

Se denomina **derecho objetivo** cuando se refiere a las normas jurídicas, ya sea que se trate de un precepto aislado o de todo un sistema jurídico; es la regla imperativa-atributiva, es decir, aquella que a la par de imponer un deber, concede una facultad. El derecho objetivo "es la norma que permite o prohíbe".<sup>3</sup>

El **derecho subjetivo** surge cuando una norma jurídica concede a una persona la facultad de exigirle a otra el cumplimiento de lo dispuesto en la misma, es decir, "es el permiso derivado de la norma".<sup>4</sup>

<sup>3</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 47ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 37.

<sup>4</sup> *Idem*

El derecho subjetivo siempre tiene como base al derecho objetivo porque, como una de las características de la norma es la bilateralidad, la cual implica que contiene obligaciones relacionadas recíprocamente a prerrogativas o viceversa, necesariamente habrá una parte sujeta a cumplir la obligación impuesta y otra autorizada a exigir su acatamiento. En la facultad concedida por la norma es donde se materializa el significado de derecho subjetivo.

Los dos conceptos antes citados están correlacionados, es decir, "no hay derecho objetivo que no conceda facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma".<sup>5</sup>

### 1.1.2 Concepto de Información

Información, viene del latín *informatio, -onis*, que "implica comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se posee sobre una materia determinada".<sup>6</sup> En la medida en que se pueda acceder a la información será el conocimiento que se tenga de la realidad que nos circunda.

Coincidiendo con Paoli, la *información, lato sensu*, es "un conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como guía de su acción".<sup>7</sup> Por medio de la información las personas dirigen su actuar de una forma o de otra, asumen actitudes frente a la sociedad; saben en dónde están y hacia dónde ir, cómo dirigir su conducta y modificar el entorno.

Desde el punto de vista estricto, *información*, es "el contenido de la comunicación; en este sentido, las noticias, datos, hechos, opiniones e ideas necesarias para entender de un modo inteligente las situaciones individuales, colectivas, nacionales e internacionales, y estar en condiciones de orientar la

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. H-Z, p. 1164.

<sup>7</sup> Cfr. PAOLI, J. Antonio, *La Comunicación*, México, Edicol, 1977, p. 21.

acción".<sup>8</sup> El hombre comunica a sus semejantes, la información que obtiene del medio, así como aquélla que él mismo genera.

No debemos confundir comunicación con información; la primera se refiere a un proceso de interacción humana a través de signos y símbolos por el que se transmite la información; en cambio, ésta última es lo que se transmite a través del proceso de la comunicación, es lo que le da contenido a éste. Si bien ambos conceptos no son sinónimos si se implican mutuamente, pues cuando se informa se comunica y viceversa; ambos son procesos que dependen de la sociedad, no del individuo.

Por lo tanto, la *información* "es el conjunto de datos que hace posible dar forma y contenido de todo el medio ambiente que le rodea [al ser humano] y que permite por algún medio (signos, señales, lenguaje) ser asimilado ante otro ser de su misma especie y provocar efectos en él, con el ánimo de crear, instruir, ordenar, culturizar y educar, entre otros aspectos".<sup>9</sup>

La información tiene un papel muy importante porque permite enterarse de lo que sucede en el país o en otros lugares del mundo, a través de ella se obtienen conocimientos sobre aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, artísticos, tecnológicos, entre otros y, lo más importante, proporciona elementos para tomar decisiones, desde las más simples y cotidianas como escoger que producto adquirir o usar hasta elegir gobernantes.

Dependiendo de la mayor o menor cantidad y calidad de información que tengan los miembros de una comunidad hará que estén más o menos enterados de lo que sucede a su alrededor. Así como en la medida en que haya mayor o

---

<sup>8</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, p.159.

<sup>9</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derecho e Informática en México. Informática Jurídica y Derecho de la Informática*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 15.

menor apertura de acceso a ésta, un Estado actuará en forma más o menos transparente, democrática o antidemocrática.

### 1.1.3 Tipos de Información

Una vez señalados algunos conceptos de información, es pertinente señalar que ésta puede ser de dos tipos, de acuerdo al grado de objetividad que presenta:

- a) **Información objetiva**, que comprende hechos, datos y noticias.
- b) **Información subjetiva**, que abarca ideas, opiniones y críticas.

Antes de apuntar algunas consideraciones sobre estas dos clases de información debemos enfatizar que no existe objetividad ni subjetividad absolutas.

La objetividad no puede ser completa porque los eventos que ocurren en el entorno son captados por los seres humanos y cada uno puede percibir el mismo suceso en forma distinta en virtud de que todos los hombres somos diferentes entre sí, en esa particular manera de ver una determinada situación radica el elemento subjetivo; así como toda actitud, idea u opinión (elemento subjetivo) que los sujetos tengan del mundo son representación de la realidad (elemento objetivo).

Al respecto de la objetividad, Louis Couffignal explica en forma clara que "una **información es objetiva** para un individuo si, colocado otra vez en la misma situación, recoge de nuevo la misma información, y para una colectividad, si todo el grupo de hombres que pertenecen al mismo medio social que el grupo de hombres que ha recogido la situación, colocados en la misma posición, recogen la misma información".<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.* nota 8, p. 162.

Dentro de este tipo de información encontramos a los hechos, datos y noticias, conceptos que hacen referencia a sucesos reales; sin embargo, como no existe la información totalmente objetiva, lo más a lo que se puede aspirar por parte del sujeto es que la transmita con probidad, lo que se traduce en no desvirtuarla intencionalmente.

La **información subjetiva** incluye ideas, opiniones y críticas. La opinión es "un juicio sobre una noticia, hecho o dato"<sup>11</sup> y un juicio refleja una postura frente a la realidad.

En un Estado de Derecho es requisito indispensable que se garantice la libertad de expresión de sus miembros, cualquiera que sea su opinión; así como la difusión de éstas con el fin de fomentar la pluralidad. Junto con estos derechos, deben permitirse la crítica y la diversidad de ideologías en las distintas organizaciones tales como los partidos políticos o los grupos de opinión; que pueden difundirse a través de la propaganda, sin embargo, no debe hacerse pasar a ésta como información objetiva.

Es por ello, que el derecho debe intentar fijar criterios que permitan al receptor distinguir entre una información objetiva de una subjetiva; debe tratar de evitarse, en la medida de lo posible, que la opinión sea transmitida como si fuera el suceso ocurrido porque se provocaría un falso conocimiento de la realidad.

#### 1.1.4 Concepto de Derecho a la Información

Wesley C. Clark concibe al Derecho a la Información, en términos sencillos, como "el derecho a conocer las cosas que son necesarias para la supervivencia y para la búsqueda de la verdad";<sup>12</sup> en forma simple, el derecho inherente al ser humano de conocer o de saber.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.163.

<sup>12</sup> CLARK, Wesley C., *El Derecho a la Información*, 2ª ed., Ecuador, CIESPAL, 1965, pp. 1-2.

La idea del Derecho a la Información aparece a la mitad del siglo XX, consagrada en el artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948.

La noción contenida en la Declaración, es retomada por Ernesto Villanueva, que define al **Derecho a la Información en sentido amplio**, como "el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de emitir opiniones, investigar y difundir hechos y opiniones y recibir informaciones y opiniones".<sup>13</sup> Esta concepción abarca tres facultades relacionadas entre sí: el derecho a emitir opiniones (libertad de expresión), el derecho a investigar y difundir hechos de interés público (libertad de información) y el derecho a recibir información (Derecho a la Información en sentido estricto).

El Derecho a la Información, *lato sensu*, es extenso porque abarca una gama de facultades y obligaciones tanto para el informante como para el informado; engloba las libertades de expresión e información, así como el acceso y la participación de los individuos y grupos sociales en el proceso informativo; por la misma razón es complejo.

En **sentido estricto**, el **Derecho a la Información** es, para Ernesto Villanueva, "el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado".<sup>14</sup> El Derecho de Acceso a la Información Pública es una de las tantas manifestaciones de Derecho a la Información en sentido amplio.

---

<sup>13</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Mexicano de la Información*, México, Oxford University Press, 2000, p. 42.

<sup>14</sup> *Idem.*

La materia del presente trabajo de investigación se refiere al Derecho a la Información en sentido estricto como "el que tiene toda persona a estar realmente informada sobre todo aquello que es del dominio público y que acontece en la localidad en que reside, en el territorio nacional o en el ámbito internacional";<sup>15</sup> es decir, las normas jurídicas que regulan el derecho de todo gobernado a saber de las cosas públicas y la obligación del Estado de garantizarlo.

Este estudio se centra en esta expresión desde el punto de vista del receptor<sup>16</sup> y la posibilidad que le ha sido concedida, por la propia regla, de recibir información; es decir, el derecho a estar debidamente enterado de los distintos factores sociales, políticos, económicos, entre otros, que se presenten en la sociedad y que puedan o no afectarle. Es importante recordar esta nota a lo largo del análisis para no confundir los conceptos de Derecho a la Información en sentido amplio y en sentido estricto; así como no olvidar que el tema de este escrito se apoya en el concepto de Derecho a la Información como acceso a la información.

## 1.2 Contenido del Derecho a la Información

El Derecho a la Información, como lo establece el artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948, salvaguarda el derecho de las personas a investigar información, a difundirla y a recibirla, sin límites de fronteras y a través de cualquier medio de expresión. Es la visión moderna de las libertades de pensamiento, expresión e información, que busca fortalecerlas y hacerlas efectivas en su ejercicio.

---

<sup>15</sup> *Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un Estudio Comparativo*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Dirección de Publicaciones de la CNDH, 1991, p. 59.

<sup>16</sup> En el proceso de la comunicación, el emisor puede ser a su vez receptor y viceversa. Así, los profesionales de la información, así como son informantes (emisores), en un momento determinado de dicho proceso también pueden ser informados (receptores).

El Derecho a la Información comprende tres puntos:

- 1) El derecho a atraerse información (investigar) que se refiere al acceso a los archivos, registros, documentos y bancos de datos públicos, el establecimiento de fuentes de información abiertas al público, así como el tipo de medio de información que se elige consultar.
- 2) El derecho a informar (difundir) se vincula estrechamente con las libertades de expresión e información; tiene que ver con lo concerniente a las empresas informativas y la regulación de los medios de comunicación.
- 3) El derecho a ser informado (recibir), es decir, recibir información.

El derecho a informar refleja el punto de vista del emisor, pues es quien ejerce la facultad de difundir, aunque para ello requiere previamente de investigar para allegarse de información.

El derecho a ser informado muestra el punto de vista del receptor, ya que es él quien toma la información, pero asumiendo un rol activo de buscar e investigar, así como de exigir al sujeto obligado que proporcione los datos a los que tiene derecho a acceder. Esta facultad permite a los individuos o grupos sociales estar enterados de los acontecimientos públicos y de la información que pudiera afectarles.

El derecho a atraerse información puede ser ejercido tanto por los emisores como por los receptores, estos últimos en un papel de acción, no de pasividad.

Para fines del tópico a estudiar, en el derecho a ser informado y en el derecho a atraerse información se centra nuestro interés; pues se pretende enfatizar la posibilidad de los individuos a acceder o recibir información.

El Derecho a la Información abarca mucho más que conocer qué leyes existen y si obligan igual a todos; incluye, como atinadamente lo enuncia Wesley C. Clark, "el apreciar si las escuelas a las que van sus hijos son buenas o malas; si los compañeros que éstos tienen son rufianes; si el joven por quien ha perdido la cabeza su hija es digno de confianza; si sus vecinos son honrados o si son ladrones o criminales; si los medicamentos que compra son eficientes; si los precios que paga son equitativos o si sus vecinos los consiguen más bajos en los mismos lugares; si los impuestos que soporta son los que se cobran a otras personas en iguales circunstancias; si el médico de su confianza es capaz; si el carro que maneja está en buenas condiciones para guiarlo; si la policía es honrada y si los jueces son incorruptibles".<sup>17</sup>

### 1.3 Derechos del Informador y del Informado

De acuerdo a lo apuntado en el numeral anterior sobre los derechos a informar y a ser informado, como aspectos del contenido del Derecho a la Información, se derivan dos sujetos: el informador y el informado.

Si bien la investigación no busca ahondar en el derecho a informar y todo lo que implica su ejercicio, se considera prudente apuntar algunas ideas sobre el informador con el fin de establecer una comparación con el informado, personaje que sí es importante en esta tesis.

Para efecto didáctico, enunciaremos las facultades que le corresponden a cada uno de ellos, de la misma forma en que lo hace Damián M. Coreti en su obra:

#### A) En relación con el informador:

- Derecho a no ser censurado en forma explícita o encubierta.
- Derecho a investigar informaciones u opiniones.
- Derecho a difundir informaciones u opiniones.
- Derecho a publicar o emitir informaciones u opiniones.

<sup>17</sup> CLARK, Wesley C., *op. cit.*, nota 12, p. 2.

- Derecho a contar con los instrumentos técnicos que le permitan hacerlo.
- Derecho a la indemnidad del mensaje o a no ser interferido.
- Derecho a acceder a las fuentes.
- Derecho al secreto profesional y a la reserva de las fuentes.
- Derecho a la cláusula de conciencia.

B) En relación con el informado:

- Derecho a recibir informaciones u opiniones.
- Derecho a seleccionar los medios y la información a recibir.
- Derecho a ser informado verazmente.
- Derecho a preservar la honra y la intimidad.
- Derecho a requerir imposición de responsabilidades legales.
- Derecho a la rectificación o respuesta.<sup>16</sup>

Los **derechos del informador** se resumen en una prerrogativa fundamental que es expresarse sin censura de ninguna especie, la que se traduce en el derecho a difundir, publicar o emitir informaciones u opiniones libremente.

Para tener libertades de difusión, publicación o emisión, se requiere tener acceso a los medios y fuentes, no padecer interferencias que distorsionen el mensaje informativo y contar con los elementos suficientes para ejercitarlas, pues la carencia de éstos más que generar censura, dan lugar al silencio.

El secreto profesional y la reserva de las fuentes de información protegen la libertad de investigación, porque se resguarda la identidad de quienes colaboran con el profesional de la información al proporcionarle los datos que le orienten en dicha investigación.

---

<sup>16</sup> CORETI, Damián M., *El Derecho a la Información. Relación entre Medios, Público y Periodistas*, Buenos Aires / Barcelona / México, Paidós, 1997, p. 20.

La indemnidad del mensaje se asegura a través de la cláusula de conciencia que evita que el periodista pueda ser despedido sin motivo cuando se oponga a la modificación de las condiciones intelectuales y morales de su profesión.

Los **derechos del informado** consisten, por una parte, en recibir informaciones y opiniones por cualquier medio, y por otra, en acceder a esa información.

Los términos *informado* y *receptor* denotan un sujeto activo y participativo en la relación informativa, que no se conforma con aceptar los datos como se le dan, sino que el mismo busca e interpreta la información con sentido crítico.

Para lograr un efectivo ejercicio de los derechos del informado y acercarse a lo que podría considerarse como información veraz, es necesario tener el poder de seleccionar los medios de información, conocido como *derecho al pluralismo informativo*, que significa contar con diversas fuentes de dónde obtener conocimiento de la realidad.

Si bien el Derecho a la Información debe ejercerse con extrema libertad de acción, no debe afectar otras garantías fundamentales; por ello se protege la honra e intimidad del informado, quien puede reclamar la aplicación de sanciones en caso de trasgresión a dicha salvaguarda.

El derecho de rectificación o respuesta permite al ciudadano común dar su versión de lo ocurrido, difundir su propia información.

#### **1.4 Materia del Derecho a la Información**

El Derecho a la Información es de gran complejidad porque existen distintas interrelaciones entre los sujetos, los medios, las fuentes y las funciones de la información; por ello y en virtud de su extensión, es que resulta difícil su sistematización.

En un plano muy general, la materia del Derecho a la Información no solamente es la información misma, también comprendería "los procedimientos (acopio, almacenar, tratar, difundir, recibir), los tipos (hechos, noticias, datos, opiniones, ideas), los ámbitos (individual, colectivo, nacional o internacional) y las funciones (entender las situaciones para estar en condiciones de actuar)".<sup>19</sup> Sin embargo, para efectos de esta investigación, la materia del Derecho a la Información, de acuerdo al concepto de éste en sentido estricto, abarcaría el acceso a información de tipo objetivo (hechos, noticias y datos),<sup>20</sup> en cualquiera de los cuatro ámbitos, y susceptible de difusión, investigación, acopio, almacenamiento, procesamiento, sistematización o recepción por cualquier medio, instrumento o sistema a través del cual los obligados la den a conocer.

Consideramos que el tipo de información a la que al gobernado se le concede el derecho a acceder debe ser de carácter objetivo, porque al provenir de órganos estatales, éstos deben concretarse a proporcionar los datos con honradez, tal y como son, sin manipularlos y, en lo posible, ajenos a juicios. El Estado debe contar con una política de comunicación que coordine la actividad y el contenido de los datos que emita; debe diferenciar las noticias y hechos de sus opiniones o puntos de vista sobre las mismas.

Para tener la cualidad de ser objetiva, José María Desantes Guanter propone el cumplimiento de ciertas condiciones que son:<sup>21</sup>

1. **La información debe de referirse a hechos relevantes**, excluyendo acontecimientos íntimos. De acuerdo con el autor, la noticia "es una comunicación sobre hechos de trascendencia pública, en otros términos, publicables";<sup>22</sup> es la que presenta el mayor grado de objetividad.

<sup>19</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, p. 176.

<sup>20</sup> Se considera que la información subjetiva (opiniones e ideas) no es materia del Derecho a la Información, ya que el acceso a ésta se garantiza a través de la libertad de expresión y de información. Pretender regular la emisión de opiniones, ideas o críticas por cualquier medio, resultaría peligroso y podría vulnerar dichas libertades en lugar de mejorar su ejercicio.

<sup>21</sup> DESANTES GUANTER, José María, *La Información como Derecho*, Madrid, Editora Nacional, 1974, pp. 52-55.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 51.

2. **La información debe de ser completa**, lo que significa que al emitirse, no debe suprimirse ningún elemento por más vano que parezca (abarcando todas las noticias), pues puede ser relevante para su valoración. Esta condición también implica que la información sea proporcionada en forma total, es decir, no solo hacer referencia a su parte central sino a los factores que la rodean y circunstancias que la provocaron (ha de ser toda la noticia).
  
3. **La información debe de ser veraz o conforme a la realidad**, a contrario sensu, no deber de ser falsa, inexacta, exagerada, simulada o deformada a propósito; también son opuestos a este principio los datos no confirmados, de injurias o calumnias. Como la verdad depende de la percepción, a lo más que se puede aspirar, como ya se había apuntado, es al actuar sincero y recto de quien la proporciona.
  
4. **La información debe de ser rápida u oportuna**, es decir, proporcionarla a tiempo, cuando se requiere, porque "el ciudadano debe conocerla en el momento más inmediato de su nacimiento para poder decir que está bien informado, pues cuanto mayor es el plazo que pudiéramos llamar de *vacación de la noticia*, es decir, el espacio de tiempo transcurrido desde el origen al conocimiento, más tiempo está el ciudadano sin informar".<sup>23</sup> Cuando la información se oculta o se otorga de manera atrasada intencionalmente lleva a una visión errónea de lo sucedido, porque pudo cambiar o ser completada por una noticia posterior.
  
5. **La información debe de ser accesible a todos por igual**, en otras palabras, la información debe estar al alcance de todos los integrantes de la sociedad, salvo las excepciones expresamente señaladas en la normatividad.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 55.

6. **Mencionar la fuente de donde procede.** Las autoridades estatales que den la información solicitada al particular, sí deben indicar la fuente de donde se obtiene ésta, con el fin de respaldar su veracidad; no así, los profesionales de la comunicación, porque se pondría en peligro el secreto profesional. Además recordemos que, desde nuestra perspectiva, la obligación de dar información no recae en ellos sino en los gobernantes; los periodistas son titulares de la garantía por el hecho de ser gobernados.

La información materia de este derecho debe de ser de carácter público y de interés general. Por tratarse de un bien social, el interés privado o mercantil quedan por debajo del interés público.

### **1.5 Titularidad del Derecho a la Información**

El titular del Derecho a la Información es quien está legitimado para hacerlo valer a través de procedimientos judiciales o administrativos.

Como se trata de una garantía consagrada en la norma fundamental, la base de la titularidad se encuentra en el artículo 1º de la misma, que a la letra enuncia que:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 13ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1998, t. I, art. 1.

Este precepto también se apoya en el artículo 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos que obliga a los Estados parte, entre ellos México, a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Por lo tanto, el titular de las garantías individuales, como lo es el Derecho a la Información, de conformidad con el artículo 1º de la Carta Magna y siguiendo las ideas de Ignacio Burgoa, es toda persona que tenga carácter de **gobernado**,<sup>25</sup> incluyendo los extranjeros, en virtud de la extensión de la titularidad señalada en el artículo 33 de la misma, con excepción de los asuntos políticos del país en los que no podrán inmiscuirse de ninguna manera.

Pueden asumir la condición de gobernados tanto las personas física como las morales o jurídicas,<sup>26</sup> estas últimas ya sean de derecho privado (sociedades y asociaciones), de derecho social (sindicatos o comunidades agrarias), de derecho público (personas morales y oficiales) u organismos descentralizados.

Otra postura sobre en quién recae el ejercicio de dicho derecho es la que considera que su titular no es el individuo sino la sociedad. Eduardo Andrade es partidario de esta teoría calificándolo como derecho público colectivo. Esta tesis es cuestionable, porque la titularidad recaería en un sujeto indeterminado: la sociedad como conjunto, resultando imposible saber quién y cómo hará valer el derecho; sería más acertado hablar de derechos de los grupos que la integran.

<sup>25</sup> Para Ignacio Burgoa, **gobernado** es "aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva". La calidad de gobernado se da cuando existen relaciones de **supra a subordinación** que son las que se entablan entre órganos estatales (gobernantes) en ejercicio del poder público a través de actos de autoridad con los sujetos frente a los que se desempeña dicho poder (gobernados). Véase BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 33ª ed, México, Porrúa, 2001, pp. 170, 174.

<sup>26</sup> Las personas morales, a través de una ficción jurídica, son dotadas de personalidad y pueden tener derechos y contraer obligaciones.

Podemos concluir que el sujeto activo o titular del Derecho a la Información es cualquier persona, nacional o extranjera (esta última con su respectiva limitante en materia política), la que goza del derecho subjetivo público de que el Estado le garantice dicha prerrogativa.

### 1.6 Sujeto Pasivo del Derecho a la Información

El punto de partida para determinar al sujeto obligado correlacionado con el derecho subjetivo público a la información se ubica en el texto del artículo 6º Constitucional vigente que apunta, en su último párrafo, que:

"...el derecho a la información será garantizado por el Estado".<sup>27</sup>

En sentido genérico, como pudiéramos consultar en el diccionario, el vocablo informar se refiere a la acción o al efecto de **enterar, instruir o dar noticia** de algún evento, situación o persona.<sup>28</sup> Por lo tanto, la garantía plasmada en el citado precepto significa que el Estado debe garantizar el derecho de todo gobernado a **estar enterado o a ser instruido** de cualquier cosa. La información que generen los gobernantes debe ser pública y darse a conocer a la sociedad.

Para cumplir con la obligación, las autoridades deben idear instrumentos de difusión de la información oficial, los medios más usados han sido las publicaciones oficiales, tales como el Diario Oficial de la Federación, el Semanario Judicial de la Federación o diversas gacetas; sin embargo, por su inadecuada distribución han resultado, en muchas ocasiones, ineficientes. Se requieren de nuevas formas que logren la eficaz difusión y publicidad de la información, como pueden ser las dependencias y entidades de la administración pública, los medios de información del propio Estado o los medios masivos de comunicación de carácter comercial; estos últimos deben seleccionarse con base en criterios establecidos que eviten arbitrariedades y corrupción.

<sup>27</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit., nota 24, art. 6.

<sup>28</sup> Op. cit., Real Academia Española, nota 6, p. 1165.

En síntesis, se considera que, en el Derecho a la Información en sentido estricto, el sujeto pasivo es el Estado y sus autoridades, con la obligación activa de dar a conocer y proporcionar la información frente al derecho subjetivo público de los gobernados de recibirla y acceder a ella. En ciertos supuestos, el deber del Estado también puede ser de no hacer, porque debe abstenerse de dificultar o impedir, con acciones o reglas, la recepción de información de interés público.

Cualquier funcionario debe estar facultado para otorgar la información de la materia en la que es competente y estar obligado a facilitarla, para que en caso de no entregarla o proveerla de manera falsa o incompleta se le pueda imputar responsabilidad. La regla general es permitir el acceso a la mayor información posible, teniendo como excepción aquella que es reservada sobre la cual no hay obligación de darla, ni tampoco sobre materias o actividades que no sean de su competencia.

Se debe mencionar que los sujetos del Derecho a la Información tienen un doble carácter (emisores- receptores) y la posibilidad de ser facultados u obligados depende de la situación que haga nacer la relación jurídica. Así, por ejemplo, el Estado puede ser obligado por el hecho de ser una gran fuente de información, pero también puede estar facultado en virtud de la información que requiere recabar de los individuos para desempeñar sus actividades.

### **1.7 Diferencia entre Derecho de la Información y Derecho a la Información**

*Derecho de la Información y Derecho a la Información* son dos conceptos susceptibles de confundir, por ser similares en su escritura, pero distintos en significado.

El *Derecho de la Información* es "la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, *lato sensu*, las relaciones entre el Estado, medios y sociedad, así como, *stricto sensu*, los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el *Derecho a la Información* a través de cualquier medio".<sup>29</sup>

Lo anterior revela que *el Derecho a la Información es solo uno de los objetos de estudio del Derecho de la Información*, mas no es el único, pues del concepto se desprende el amplio contenido que engloba esta disciplina de la ciencia jurídica que incluye, de manera general, los vínculos entre el Estado, los medios de comunicación y la sociedad; y en forma particular, los alcances y límites del ejercicio de tres garantías: la libertad de expresión, la libertad de información y el *Derecho a la Información*.

A su vez, el objeto de estudio denominado *Derecho a la Información* también puede entenderse desde dos sentidos. En sentido amplio, se entiende como "el conjunto de normas jurídicas que permiten la posibilidad de: a) emitir opiniones, b) investigar y difundir hechos y opiniones, y c) recibir informaciones y opiniones".<sup>30</sup> Significa que el *Derecho a la Información lato sensu*, abarca el ejercicio de los tres derechos: la libertad de expresión e información, junto con el derecho a la información *stricto sensu*.

En sentido estricto el *Derecho a la Información* puede definirse "como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso del público a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado",<sup>31</sup> es decir, que se refiera a un sólo derecho fundamental que es el Derecho de Acceso a la Información, al que se enfoca esta investigación.

<sup>29</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 13, p. 2.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 42

<sup>31</sup> *Idem*.

La diferencia sustancial entre el *Derecho a la Información* y el *Derecho de la Información*, es que el primer concepto alude a las normas jurídicas en sí, junto con la facultad conferida por la propia regla para que un sujeto le exija a otro el cumplimiento de lo prescrito, es decir, se refiere al derecho desde el punto de vista objetivo y subjetivo; mientras que en el segundo término, se trata de la disciplina de la ciencia jurídica que las estudia.

Por todo lo anterior, es fácil que las frases adoptadas para nombrar dichos conceptos causen confusión, y que resulte imprescindible establecer su distinción; pues por el momento no se han enunciado otras que reflejen mayor claridad. Habiéndonos percatado de esta situación se proponen las siguientes expresiones que pudieran brindar una mejor comprensión de su contenido:

1.- ***Derecho de la Comunicación***, para denominar a la disciplina de la ciencia jurídica, es decir, a la rama del derecho público cuyo objeto de estudio son las normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, medios y sociedad, así como, los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión, de información y el derecho a la información a través de cualquier medio. La expresión *Derecho de la Comunicación* substituiría al hoy llamado *Derecho de la Información*.<sup>32</sup>

2.- ***Derecho a la Información***, para aludir al conjunto de normas jurídicas que regulan las tres facultades relacionadas entre sí: el derecho a emitir opiniones (libertad de expresión), el derecho a investigar y difundir hechos de interés público (libertad de información) y el derecho a recibir información (Derecho a la Información, en sentido estricto).

---

<sup>32</sup> Esta propuesta de distinción conceptual y sus efectos de tutela jurídica fue planteada por STAINES, Graciela "Hacia un nuevo modelo de la Comunicación" en el Coloquio Internacional *El Derecho a la Información y los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 18-21 de septiembre de 2000.

**3.- Derecho de Acceso a la Información**, cuando se trate de las normas jurídicas que regulan el acceso a la información de interés público, es decir, del Derecho a la Información *stricto sensu*.

### **1.8 Distinción entre el Derecho a la Información *stricto sensu* con otras Garantías Constitucionales**

Si bien el Derecho a la Información, en sentido estricto, está estrechamente vinculado con otros derechos fundamentales del hombre como las libertades de expresión e información, complementándose unos a otros; no son sinónimos como a continuación lo distinguiremos.

Hay que destacar que el hecho de hacer valer el Derecho a la Información, no restringe ni se opone al ejercicio de las libertades de expresión y de información, incluso del derecho de petición, al contrario, las enriquece.

#### **1.8.1 La Libertad de Expresión**

La **expresión** es "la forma a través de la cual la persona exterioriza sus pensamientos en signos, palabras o gestos que tengan como propósito comunicar algo".<sup>33</sup>

La **libertad de expresión** es una derivación específica de la libertad en general, que se traduce en exteriorizar ideas, opiniones, sentimientos, en resumen, los pensamientos.

El objeto de la libertad de expresión, tomando lo establecido por el Tribunal Constitucional de España, son los "pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor".<sup>34</sup>

<sup>33</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 13, p.11.

<sup>34</sup> SCT 6/1988, del 21 de enero citada por VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 13, p.11.

Si bien la **libertad de expresión** se basa en la **libertad de pensamiento**, no son equivalentes, la diferencia radica en la exteriorización; la segunda no requiere de protección jurídica mientras las ideas sean íntimas, es decir, no trasciendan más allá de la mente del sujeto, en cambio, cuando los pensamientos se dan a conocer, adquieren gran poder y es necesario garantizar su manifestación. La libertad de expresión supone el ejercicio de otras libertades como la tolerancia y la discusión; podríamos decir que coincide con la libertad de opinión, porque refleja el sentir del individuo.

Como pensar y comunicar son actividades concomitantes al hombre, la libertad de expresión es un derecho humano fundamental; por eso Constitución Política Mexicana lo consagra en la primera parte del artículo 6º:

"La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público..."<sup>35</sup>

La libertad de expresión protegida por dicho precepto Constitucional, tutela la libre manifestación de las ideas y opiniones en forma verbal u oral, es decir, por medio de conversaciones, discursos, debates, conferencias y, en general, a través de cualquier medio de exposición por conducto de la palabra. También a través de las artes o la literatura, y la difusión usando diversas forma de comunicación (cine, radio, televisión).

La posibilidad de exteriorizar pensamientos en forma escrita la contempla el artículo 7º del mismo ordenamiento. Ambas disposiciones protegen la libertad de expresión porque "cualquier manifestación, escrita, verbal, por gesto, incluso el silencio y la pasividad realizada ante otras personas o en público, sin duda traduce una posición de su autor respecto de determinadas cuestiones o problemas".<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit., nota 24, art. 6.

<sup>36</sup> PADILLA, Miguel M., *Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías*, 2ª ed, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1993, t. II, p. 62.

De lo apuntado hasta el momento podemos notar que la **libertad de expresión es distinta al Derecho a la Información** en varios puntos. En su contenido, la primera implica que el individuo manifieste sus pensamientos, opiniones e ideas libremente, sin bloqueos, respetando las limitaciones constitucionales; mientras que la segunda, garantiza el derecho del gobernado a saber lo que sucede en su entorno, a allegarse y acceder a la información que le atañe, independientemente de que luego opte por ejercer el derecho de expresión o desee guardar silencio. Estos dos derechos humanos no son contrarios en su ejercicio, sino que se combinan perfectamente, pues el sujeto, para formar sus pensamientos y decidir expresarlos, requiere previamente contar con información.

También se distinguen porque el Derecho a la Información tiene como objeto información objetiva (hechos, noticias, datos), no así la libertad de expresión que se enfoca a información subjetiva (ideas, opiniones); aunque ninguna de éstas dos clases es absoluta y excluye a la otra en forma total.

Si bien en ambas garantías, el sujeto activo es el gobernado y el sujeto pasivo es el Estado a través de sus autoridades, la naturaleza de obligación asumida frente a uno y otro derecho es distinta. En la *libertad de expresión*, el individuo puede sostener y defender cualquier criterio o postura sobre algún tema, sin que el Estado se lo impida o restrinja, pues el propio artículo 6º afirma que dicha libertad no será objeto de inquisición judicial o administrativa; es decir, existe un derecho subjetivo público que demanda una *abstención* por parte del Estado (*un deber de no hacer*), quien tiene la obligación de respetar y no coartar la manifestación de los pensamientos, salvo los límites fijados en la Constitución. En el *Derecho a la Información*, el Estado puede asumir un *deber de abstención* no impidiendo el acceso o un *deber de acción (de hacer)*, que consiste en poner a disposición del público, los archivos y datos de sus órganos públicos, así como de permitir, por regla general, el acceso a la información, teniendo como excepción aquella que la Ley considere reservada.

### 1.8.2 La Libertad de Información (Libertad de Prensa o de Imprenta)

Se le denominó *libertad de imprenta o de prensa* cuando surgió esta garantía, porque era la única forma conocida en esa época para difundir ideas; con el paso del tiempo, surgió el término de *libertad de información*, que es más amplio y no se limita a la prensa escrita, sino que debe entenderse como la libre expresión realizada por cualquier medio, ya sea impreso (periódicos, revistas), oral (radio), audiovisual (televisión, cine), que requiera o no del uso del espectro radioeléctrico.

En otras palabras, iniciando el siglo XXI, la *libertad de prensa* se entiende como "el derecho a transmitir noticias, ideas, opiniones, etcétera, por cualquier medio de difusión, esto es, por escrito, verbalmente o mediante imágenes".<sup>37</sup>

La libertad de información es una especie del género libertad de expresión y están íntimamente ligadas; la primera da mayor cobertura a la segunda porque llega a auditorios más amplios y en diversos territorios. Hoy en día, ambas utilizan cualquier medio o tecnología que difunda información u opinión.

Como ya habíamos señalado el artículo 6º Constitucional recoge la libertad de expresión a través de la forma oral, mientras que el artículo 7º de la misma, contempla la manifestación del pensamiento, ideas, opiniones, juicios por medios escritos (libros, periódicos, folletos, revistas), de la siguiente manera:

"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a los autores e impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 63-64.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos".<sup>38</sup>

La libertad de información abarca, de acuerdo a éste precepto, dos libertades específicas: la de escribir y la de publicar escritos; sin embargo, debe leerse junto con el artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el numeral 19º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el precepto 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que complementan la disposición Constitucional y en los que se considera que la libertad de información se refiere a la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión.

Podemos concluir que la **libertad de información** se entiende como "el derecho de todo individuo a recibir, investigar y difundir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social".<sup>39</sup> Dicha libertad supone el derecho a recibir, investigar y difundir hechos de interés público; por lo general, este derecho es ejercido por los periodistas y es el fundamento para la práctica de su profesión.

Como sucede con la libertad de expresión, el **Derecho a la Información** contribuye al ejercicio de la **libertad de información**, pues para poder realizar las investigaciones y difundir las noticias, es necesario, contar con información.

Si bien, el derecho de acceso a documentos en poder de entidades públicas es subsidiario de la libertad de información y facilita que los ciudadanos estén mejor informados; no tiene el mismo contenido, el Derecho a la Información protege el acceso independientemente de si se comparte o no la información

---

<sup>38</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit., nota 24, art. 7.*

<sup>39</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 23.

obtenida, en cambio, la libertad de información, se encamina a difundir libremente la información recibida o investigada. Lo que queremos decir es que la finalidad del Derecho a la Información es garantizar el derecho a acceder a la información y en la libertad de información es asegurar la libertad de escribir, publicar, difundir, pues es una especie de la libertad de expresión.

Los titulares de la libertad de información son todos los individuos que habiten en el territorio nacional, independientemente de su condición, quienes pueden escribir y publicar sobre cualquier tema. La obligación correlativa consiste en deberes de abstención por parte del Estado que se resumen en:

1. No impedir la manifestación escrita de la ideas, así como su publicación, salvo las limitaciones constitucionales.
2. No establecer previa censura a los escritos.
3. No exigir cualquier tipo de garantía a los autores o impresores de cualquier publicación.

Mientras que en la libertad de información el deber del Estado es de *abstención (de no hacer)*, en el Derecho a la Información puede ser también de *no hacer*, traducido en no impedir el acceso, o bien, puede ser de *acción (de hacer)*, que consiste en realizar actividades que permitan poner a disposición del público los archivos, datos, documentos e informaciones de interés público.

Por regla general, en la libertad de información, el Estado asume un deber de abstención, como sucede en nuestro país; sin embargo, en ocasiones, puede tratarse de un deber de prestación, como es el caso de las ayudas estatales a la prensa establecidas por ley en diversos países europeos, con el fin que con la subvención gubernamental se obtenga una mejor calidad de la información que reciben los ciudadanos.

### 1.8.3 El Derecho de Petición

El **derecho de petición**, como su nombre lo indica, es "...la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su obligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente".<sup>40</sup>

Se refiere a la posibilidad que tiene el gobernado de manifestar, ante el órgano público, una solicitud sobre algún asunto, individual o colectivo, que sea de su interés y que se relacione con el ejercicio de sus libertades, y que además le incumba a la autoridad respectiva por tener competencia en ello.

La *libertad de petición*, como la llama Miguel M. Padilla, es "el derecho de todos los habitantes para dirigirse, individual o colectivamente, a todos los poderes públicos, ya para formular pedidos concretos, ya para dar a conocer sus puntos de vista sobre cuestiones de interés público".<sup>41</sup> Esta garantía busca promover el diálogo constante entre los gobernantes y los gobernados; por eso se relaciona con las libertades de expresión e información y con el Derecho a la Información.

La Constitución Política Mexicana lo recoge en el artículo 8º de la manera siguiente:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".<sup>42</sup>

<sup>40</sup> BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 33ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 376.

<sup>41</sup> PADILLA, Miguel, *op. cit.*, nota 36, p. 95.

<sup>42</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit.*, nota 24, art. 8.

El artículo 8º Constitucional señala una importante limitante en el ejercicio del derecho de petición, pues en materia política solo los ciudadanos de la República pueden ejercitarlo; es decir, que tratándose de extranjeros o mexicanos no ciudadanos que eleven una solicitud de carácter político, ésta será desatendida y no recaerá acuerdo escrito.

En México, son sujetos de petición toda autoridad, funcionario o empleado público que represente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tanto federales como estatales, así como los funcionarios municipales de toda la República.

Podría decirse que el derecho de petición es la figura que guarda más estrecha relación con el Derecho a la Información, debido a que, durante muchos años, era la única posibilidad con la que contaba el ciudadano para obtener información de la autoridad y comunicarse con ella. Estas dos prerrogativas presentan elementos semejantes: en ambos se hace una solicitud a la autoridad y la obligación del sujeto pasivo implica *deberes de acción (de hacer)*; sin embargo, no son los mismo.

En el derecho de petición, según García Máynez, puede haber dos posibilidades:

1. La de que se tenga derecho a aquello que se pide.
2. La de que ese derecho no exista."<sup>43</sup>

Lo cual quiere decir que el hecho de estar facultado a pedir algo y obtener respuesta, ya sea favorable o no, no significa que también se tenga derecho a lo solicitado; pero por ningún motivo el derecho de petición queda subordinado a que la autoridad decida si permite o no su ejercicio, esa facultad la tiene el gobernado. Basta que el Estado dicte un acuerdo escrito que conteste la petición y lo dé a conocer al individuo para que su obligación quede satisfecha; no está comprometido a resolver lo planteado en la solicitud.

---

<sup>43</sup> GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *op. cit.*, nota 3, p. 254.

En cambio, en el Derecho de Acceso a la Información, consideramos que la persona tiene tanto la potestad de demandar información a las autoridades que la posean, así como de que se le permita el acceso a ésta; es decir, tiene el derecho a pedirla y el derecho de que se le otorgue lo que pide. El Estado no agota su obligación con una simple respuesta al escrito en el que se solicitan ciertos datos, sino que tiene el deber de proporcionarlos. Por regla general, la mayoría de la información debe ser pública y el Estado debe conceder el acceso a ésta, solo quedará exento de darla cuando se trate de aquella considerada como reservada o confidencial.

El derecho de petición es de gran amplitud, pues las solicitudes planteadas en el escrito pueden ser diversas, como querer que las autoridades intervengan para que se cumpla una ley o para que obliguen a otro sujeto a que enfrente los compromisos contraídos; mientras que en el Derecho de Acceso a la Información, como su propio nombre lo indica, la petición se enfoca a la información (acceso a datos, documentos públicos, archivos públicos).

El Derecho de Acceso a la Información complementa el ejercicio del derecho de petición.

### **1.9 Naturaleza Jurídica del Derecho a la Información**

El tema sobre la naturaleza jurídica del Derecho a la Información ha sido objeto de discusión, en virtud de la imprecisión con que se introdujo la reforma al artículo 6º Constitucional en 1977. Desde entonces, se han sostenido diversas posturas al respecto que apuntaremos brevemente.

### a) El Derecho a la Información como derecho humano

**Derechos Humanos** se llama al "conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente".<sup>44</sup>

Los derechos fundamentales son los que tienen los seres humanos por su propia naturaleza, es decir, por el simple hecho de ser hombres, y que deben de ser reconocidos por el orden normativo y respetados por las autoridades.

El Derecho a la Información es un derecho humano, pues es propio de las personas, como lo es la comunicación.

Los Derechos Humanos se han clasificado en categorías, por su aparición cronológica, contenido y objetivos, en:<sup>45</sup>

1. *Derechos de primera generación* (siglos XVII y XVIII) dentro de la que están los *derechos individuales o civiles (libertades clásicas)*, "...que son los que reconocen determinados campos de acción a la autonomía de los particulares, garantizando cierta conducta frente a los demás miembros de la sociedad política y frente al mismo Estado".<sup>46</sup> Estas prerrogativas pretenden excluir a los demás sujetos del ámbito de acción de sus titulares. Comprenden a la libertad personal, de pensamiento, de creencia, de reunión, entre otras. También están los *derechos políticos, del ciudadano o de participación política*, que se refieren a "la facultad de tomar parte en la actuación o desarrollo de la potestad gubernativa".<sup>47</sup>

<sup>44</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa / UNAM, 1997, t. D-H, p. 1063.

<sup>45</sup> TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp.79-80.

<sup>46</sup> LÓPEZ AYLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, p. 167.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 168

2. *Derechos de segunda generación* que son los *derechos sociales*, o más específicamente llamados *derechos económicos, sociales y culturales*, "que constituyen pretensiones que los ciudadanos, individual o colectivamente, pueden esgrimir frente a la actividad social y jurídica del Estado, es decir, implican una facultad de exigir al Estado determinadas prestaciones positivas".<sup>48</sup> Entre éstos se encuentran los derechos al trabajo, a la educación, a la protección de la salud, a la seguridad social y familiar, entre otros.
  
3. *Derechos de tercera generación* (a partir de los años setentas) que son producto de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Entre ellos están el derecho a la paz, al desarrollo, a un medio ambiente sano, a ser diferente y otros. Dicha generación considera no sólo al hombre como individuo o como miembro de una clase social, sino como ente colectivo; por ello se dice que implican *intereses difusos*, porque corresponden a personas indeterminadas o no organizadas, dispersas en diversos grupos sociales.<sup>49</sup> También se les nombra *derechos de los grupos, de los pueblos o de solidaridad*.

Si se aplica la clasificación de derechos humanos, para Sergio López Ayllón el Derecho de Acceso a la Información supone ser considerado, en primer término, como una *libertad individual* ya que reconoce un ámbito de acción de los particulares de ejercer la facultad de investigar información; por otro lado, también presenta un carácter *social* porque involucra determinadas prestaciones positivas a cargo del Estado, como es proporcionar y dar publicidad a la documentación administrativa. Esta doble naturaleza provoca indeterminaciones e imprecisión.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, p.9.

<sup>50</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, p.168.

Aunque existe una clasificación de Derechos Humanos, debe quedar claro que constituyen un todo indivisible, interdependiente y complementario, porque para el goce efectivo de unos derechos se requiere el respeto de otros.

Si bien es innegable que el Derecho a la Información es un derecho humano, su reconocimiento jurídico se da a través de una garantía, porque "no es lo mismo el objeto que garantiza (garantía) que la materia garantizada (derechos humanos)".<sup>51</sup> Además, las garantías constitucionales permiten que un determinado derecho quede tutelado a favor, no solo de personas físicas (seres humanos), sino también de personas morales (asociaciones, sociedades, instituciones); extensión que resultaría difícil derivar del término Derechos Humanos.

#### **b) El Derecho a la Información como derecho de interés difuso**

Los *derechos de interés difuso*, también llamados *nuevos derechos sociales*, "son aquellos que no pertenecen efectivamente a ningún grupo y, por lo tanto, carecen de representación; tutelan valores estéticos, artísticos, culturales e implican una participación solidaria del Estado y de los particulares para defenderlos y preservarlos".<sup>52</sup>

El problema de los derechos difusos radica en que, aunque se conceden derechos a sus titulares, la obligación del sujeto pasivo no lo construye como debería; porque al considerarse como sujeto afectado a la sociedad en su conjunto o a grupos no organizados, no existe una persona determinada, concreta e identificada que lo haga valer, y que compruebe un interés legítimo, personal y directo.

<sup>51</sup> TERRAZAS, Carlos, *op. cit.*, nota 45, p.38.

<sup>52</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *op. cit.*, nota 9, p. 21.

Martha Alicia Meza Salazar apunta que estos derechos "surgieron como consecuencia de la complejidad de la vida moderna y de los avances tecnológicos en la que a menudo el Estado o los gobernados pueden afectar intereses y derechos de grupos inorgánicos...los derechos difusos pertenecen a agrupaciones que están imposibilitadas para organizarse dada su heterogeneidad y dinámica...".<sup>53</sup> La Constitución Federal ha ido incorporando a su texto algunas prerrogativas de este tipo como el derecho a la conservación del patrimonio artístico, arqueológico y cultural de México, a la planificación familiar, a la cultura y a la protección del medio ambiente.

Si bien el Derecho a la Información puede tener el matiz de ser un interés difuso, no podemos clasificarlo como tal, ya que en muchos casos la afectación puede recaer en una persona determinada. Además, de considerarlo así, lo convertiríamos en una simple declaración política. Recordemos que para ejercer cualquier garantía es necesario demostrar que existe un interés legítimo, personal y directo de su titular. En este contexto, sería absurdo que nuestro legislador hubiera plasmado un derecho subjetivo público de imposible ejercicio.

### **c) El Derecho a la Información como garantía social**

La tesis que considera al Derecho a la Información con carácter social a su vez fue entendida con diversos enfoques. Uno de ellos señala que es un derecho social porque la titularidad recae en la sociedad, esta concepción es cuestionable, porque no existe una persona concreta que lo haga valer. Otro punto de vista pretendió usar el concepto social en oposición al individual; pero uno de los más importantes, es el que afirma que el Derecho a la Información es un derecho de grupos sociales que no contaban con acceso a los medios de difusión.

---

<sup>53</sup> 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1992, pp. 331-332.

No creemos que el Derecho a la Información pudiera ser de índole social más bien pensamos que se trata de una garantía individual porque, coincidiendo con Ignacio Burgoa, esta última "...implica la relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases".<sup>54</sup>

En este orden de ideas, las garantías sociales tienden a proteger a grupos específicos, con el fin de nivelar sus intereses ante relaciones desiguales (obreros, campesinos); mientras que las individuales tiene como objetivo la salvaguarda de todo gobernado frente al Estado.

En las garantías sociales, el Estado no es el principal y directo obligado, como sucede en las garantías individuales, sino que solo interviene como regulador de las relaciones entre las diferentes agrupaciones. Además, el titular de la garantía individual es toda persona en situación de gobernado; mientras que en la garantía social, se preserva a una clase social económicamente desvalida.

El Derecho a la Información no puede considerarse como garantía social, entendiendo a ésta como se ha apuntado, porque no se concede a favor de un grupo social determinado; por el contrario, tiene un carácter individual, porque su ejercicio se otorga a todos los individuos y además porque el obligado directo es el Estado. Lo anterior no niega la posibilidad de que su titular pueda ser, en algunas ocasiones, un solo sujeto y en otras, uno o varios grupos sociales.

---

<sup>54</sup> Cfr. BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, nota 40, p. 709.

El término *social* puede referirse a un derecho cuyo ejercicio compete e interesa a todos, que beneficiaría a toda la colectividad y repercutiría en ella al abrirse la posibilidad de exigir al Estado el acceso a la información; y no a entender a la sociedad como titular o a la protección de un grupo determinado; por el contrario, es un derecho que cada persona puede hacer valer.

#### **d) El Derecho a la Información como garantía individual**

Las garantías individuales dan reconocimiento formal a los Derechos Humanos, es decir, les dan obligatoriedad e imperatividad; su función es proteger al individuo de las ilegalidades del poder público y se extienden a cada gobernado.

Para hablar de una garantía individual, como apunta Ignacio Burgoa, deben concurrir los siguientes elementos:

- " 1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)".<sup>55</sup>

El Derecho a la Información es una garantía individual porque presenta todos los elementos enunciados, implica una relación jurídica que concede un derecho subjetivo público a favor de los gobernados (personas físicas y morales) de exigir a los gobernantes (Estado y sus autoridades) el cumplimiento de la obligación que consiste en realizar todas las acciones tendientes a proporcionar y permitir el acceso a la información pública. Además, está previsto en una norma Constitucional que es el artículo 6º, junto con el artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el numeral 19º del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la disposición 13ª de la Convención Americana de Derechos Humanos.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 187.

Se coincide con esta posición porque, como ya fue expuesto, a diferencia de las garantías sociales, el titular es un sujeto concreto y determinado; además de que el obligado directo es el Estado, no un grupo social.

### **e) El Derecho a la Información como derecho mixto**

La postura ecléctica defiende una naturaleza mixta; es decir, tanto individual como social, porque implica elementos de ambos.

Juan José Ríos Estavillo afirma que "el Derecho a la Información es una garantía constitucional que supone un derecho subjetivo público complejo; es decir, con distintas facetas divididas en dos grupos de distinta naturaleza jurídica: algunas de ellas tendrán una naturaleza de carácter colectivo y otras de carácter individual o, mejor dicho, personal. Aquellas de carácter colectivo, a su vez pueden ser de dos tipos: social y transpersonal, este último individualizable y exigible cuando se actualice el supuesto; o sea, cuando se dé la afectación, canalizándose por la vía de un interés difuso".<sup>56</sup> Significa que el Derecho a la Información puede pertenecer a un sujeto (interés individual), a grupos sociales organizados (interés social) o a sectores no organizados (interés difuso).

Las garantías sociales e individuales no se contradicen, sino que son compatibles; las sociales reafirman a las individuales, pues hacen efectivas la libertad e igualdad en las relaciones jurídicas entre dos clases sociales económicamente dispares, pero son distintas entre sí. Si tomáramos el concepto amplio de Derecho a la Información, que abarca relaciones de medios, Estado y sociedad, quizá podría asumir una naturaleza mixta, pero enfocados en el acceso a la información, consideramos más correcto el carácter individual.

---

<sup>56</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *op. cit.*, nota 9, p. 22.

## f) El Derecho a la Información como derecho subjetivo de interés público y social

Para Ignacio Burgoa "la potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre, y que constituye la manera en como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica multicitada o gobernado genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público".<sup>57</sup> Se trata de un *derecho* porque el sujeto pasivo de la relación esta obligado a cumplirlo aun contra su voluntad; se dice que es *subjetivo* porque la ley concede la facultad al gobernado de reclamar al sujeto pasivo ciertas obligaciones; y tiene el calificativo de *público*, en virtud de que se hace valer frente a un sujeto pasivo que es público (el Estado y sus autoridades).

El Derecho a la Información es un *derecho subjetivo público* porque existe una relación entre el individuo y el Estado, derivada de la norma constitucional e instrumentos internacionales que lo consagran, en la que al primero se le conceden facultades frente al poder público de exigirle el acceso a la información y al segundo se le impone un deber de acción para hacer efectivo el ejercicio del derecho, estableciendo las condiciones y medios necesarios para proporcionarla. Además, existe un instrumento procesal para que el individuo haga efectivo su derecho en caso de ser violado, que en nuestro derecho es el juicio de amparo.

Para Sergio López Ayllón, la clasificación de Derecho a la Información como derecho subjetivo público no es suficiente y debe complementarse con el concepto de *interés público e interés social*.

El *interés público* "es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado";<sup>58</sup> la satisfacción de dichas

<sup>57</sup> BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, nota 40, p. 179.

<sup>58</sup> *Op. cit.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nota 44, t. I-O, p. 1779.

aspiraciones, compartidas por la sociedad en su conjunto, beneficia a todos los integrantes de la misma, a diferencia del interés privado, que favorece a personas determinadas.

El **interés social** se manifiesta "...cuando se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad... cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que los afecte o vaya a afectar...en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos".<sup>59</sup>

En la tesis de este autor, el Derecho a la Información es un **derecho subjetivo de interés público y social** porque "el Derecho a la Información faculta a realizar las conductas permitidas, en primera instancia, a todos los miembros de la comunidad; pero en caso de conflicto con el interés privado prevalece siempre el interés público. Por otro lado, en tanto los miembros de los grupos mayoritarios no puedan ejercerlo y para que disfruten de él en forma efectiva puede declararse interés social, para ciertas modalidades de su ejercicio".<sup>60</sup>

#### **g) Consideraciones finales sobre la Naturaleza Jurídica del Derecho a la Información**

De todo lo aportado anteriormente, podemos concluir que el Derecho a la Información es un **derecho humano** que adquiere reconocimiento jurídico y formal a través de una **garantía constitucional** (en el último párrafo del artículo 6º de la Ley Fundamental Mexicana), con lo que se salvaguardan los derechos no solo de personas físicas sino también de las morales; es decir, de cualquier sujeto que se encuentre en situación de gobernado.

El Derecho a la Información debe contar con procedimientos específicos de defensa que complementen la institución del juicio de amparo para su protección.

<sup>59</sup> BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, nota 40, p. 723.

<sup>60</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, p.172.

Se trata de una **garantía individual** porque implica una relación jurídica entre gobernados y gobernantes, a diferencia de las garantías sociales, cuyo vínculo se da entre dos clases sociales económicamente diferentes o entre los individuos que pertenecen a éstas. Además, el Estado y sus autoridades son los directamente obligados, no los grupos sociales.

Como garantía individual, el Derecho a la Información, contiene un **derecho subjetivo público** en favor del gobernado, de exigir el cumplimiento de un deber de acción (*de hacer*), y en ocasiones de no hacer, por parte del Estado y sus autoridades, que consiste en proporcionar y permitir el acceso a la información pública, así como en no entorpecer su ejercicio.

El titular no es la sociedad, sino una persona concreta, identificable y determinada, ya sea física o moral. Se pueden afectar dos tipos de intereses: de carácter personal cuando es un individuo o de naturaleza colectiva tratándose de grupos sociales organizados, y cuando éstos no lo estén, el derecho se hará exigible cuando se da la afectación en forma individualizada.

En este derecho, la información será de carácter **público**, porque aunque el titular es el gobernado, su ejercicio interesa y beneficia a todos los integrantes de la comunidad, a diferencia del interés privado, que favorece a personas determinadas; por lo tanto, debe imperar el interés público sobre el privado.

Es importante hacer mención que un impulso relevante para el análisis y desarrollo teórico respecto al Derecho de y a la Información germinó en el Instituto de Investigaciones Jurídicas a partir de trabajos individuales, así como recientemente puso la discusión en la agenda legislativa nacional a partir del Coloquio Internacional *El Derecho a la Información y los Derechos Humanos* celebrado entre el 18 y 21 de septiembre de 2000 en la propia sede de Ciudad Universitaria.

Hoy en día, no se puede concebir un derecho humano, pertenezca a la categoría que sea, que tenga sentido fuera de la vida en sociedad.

Debido a la manera general en que se plasmó el Derecho a la Información en el artículo 6º de la Constitución Federal, se podría pensar que se trata de una aspiración de difícil realización; sin embargo, esta misma creencia se tuvo, en su momento, respecto de otros derechos fundamentales como la libertad o la igualdad, que hoy están reconocidos y son ejercitados, aunque no hayan logrado total efectividad en México.

## CAPÍTULO II

### DESARROLLO HISTÓRICO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

#### 2.1 Antecedentes Mundiales

Desde tiempos muy remotos, la libertad de expresión y la libertad de imprenta carecieron de consagración jurídica alguna que obligara al Estado y a sus autoridades a observarlas; se trataba de derechos que existían de hecho, cuyo respeto se sujetaba a la voluntad del gobernante, quien toleraba su ejercicio dependiendo si era o no conveniente a los intereses y estabilidad de un régimen.

En lo que respecta al derecho de petición, éste tuvo sus orígenes cuando el régimen de la venganza privada<sup>61</sup> fue sustituido por el régimen de la autoridad, en donde el gobernado recurría a las entidades públicas con el fin de solicitar su intervención; sin embargo, no se obligaba a las autoridades a responder la petición solicitada.

La conquista de estos derechos fundamentales se fue ganando entre los siglos XVII a XIX. A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento inicia el camino que llevará a la constitucionalización de las libertades de expresión, imprenta y petición.

Posterior a dichas garantías, pero estrechamente relacionado a ellas, surge el Derecho a la Información, que aparecerá formalmente hasta el siglo XX en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, aunque el primer dato que se ha encontrado al respecto se remonta a Suecia en el año de 1766.

---

<sup>61</sup> En el régimen de la venganza privada (*vindicta privata*) cada individuo hacía justicia por su propia mano.

Para llegar a concebir dichas libertades fundamentales como garantías, es decir, como una relación jurídica entre gobernados y gobernantes, trascurrieron años de luchas contra gobiernos totalitarios y dogmáticos, opuestos a los cambios y a la innovación.

Debe destacarse que la libre emisión de las ideas siempre se ha manifestado a lo largo de la historia de la humanidad, en forma preexistente al ordenamiento jurídico e independiente a éste, pues es parte de la naturaleza misma del ser humano. El reconocimiento que el derecho positivo ha hecho de la libertad de expresión, no ha buscado hacer posible su desarrollo, el cual existe desde que el hombre es hombre, con o sin regulación, sino que ha pretendido evitar los ataques provenientes del poder público en contra del gobernado que la externa.

De igual manera, la libertad de imprenta también ha estado presente, aún antes de ser concebida como un derecho público. El invento de Johann Gutenberg fue ampliamente usado para difundir la cultura en Europa; sin embargo, era considerado como un medio de control político sujeto al capricho de las autoridades, las cuales ordenaron la censura, sobre todo en materia religiosa; esta situación daba lugar a coartar en cualquier momento el uso de dicho instrumento.

Debemos entender que la consagración jurídica de la libertad de imprenta se ha enfocado a garantizar que no exista censura y a que el Estado no prohíba la impresión y circulación de publicaciones, salvo las excepciones expresamente establecidas.

La narración a exponer en el presente capítulo intenta mostrar el desarrollo histórico de cuatro derechos humanos relacionados entre sí: la libertad de expresión, la libertad de información, el derecho de petición y el Derecho a la Información; de cómo el trascurso del tiempo revela su transición dejando de ser privilegios dependientes de la voluntad de los gobernantes para convertirse en garantías jurídicas consagradas en Leyes Fundamentales a favor de todos los gobernados.

Hoy en día, estas prerrogativas son instrumentos sociales y jurídicos esenciales para toda democracia occidental.

### 2.1.1 Inglaterra

Como ya se ha hecho mención, la libertad de expresión, la libertad de imprenta y el derecho de petición se manifestaron, en sus orígenes, como fenómenos fácticos en la mayoría de los territorios del mundo; sin embargo, Inglaterra ha sido la excepción al reconocerlos, desde tiempos inmemoriales, no como simples hechos, sino como derechos públicos oponibles y exigibles al Estado y sus autoridades antes que cualquier otra Nación.

La consagración de la libertad de expresión y de la libertad de imprenta en el derecho común tenía como limitación la que establecía la *law of libel*, "...la cual prohibía su desempeño cuando se profririeran injurias contra una persona o se le difamara".<sup>62</sup> De igual forma, el derecho de petición debía ejercitarse "...sin ofender o injuriar al funcionario ante quien se desempeñaba".<sup>63</sup>

A pesar de que el *common law* nunca autorizó la censura de libros, la libertad de imprenta fue restringida a través de ordenanzas por varios gobernantes. En 1666 se expidió una Ley de Censura cuya vigencia se prolongó varios años, en virtud de haber sido renovada dos veces. Hasta 1697, el régimen de censura en Inglaterra termina en forma definitiva para siempre.

#### 2.1.1.1 The Bill of Rights de 1689

La Declaración de Derechos (*The Bill of Rights*), promulgada el 16 de diciembre de 1689, fue el principal documento que se obtuvo de la Revolución, como resultado de la lucha del pueblo inglés contra el absolutismo de Jaime II. Su significado general se traduce en "la supremacía del Parlamento sobre el derecho

<sup>62</sup> BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, nota 40, p. 357.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 379.

divino de los reyes".<sup>64</sup> De su contenido, en trece puntos, derivarían los principios esenciales que servirían de basamento a la Constitución británica hasta fines del siglo XIX.

La Carta de Derechos inglesa vino a reafirmar prerrogativas y libertades reconocidas con antelación. En dicha declaración se permitió la libertad de palabra y de debate en el Parlamento; también se implantó, a favor de los súbditos, el derecho de petición hacia el rey, considerando ilegales las persecuciones contra los peticionarios; y, en lo que respecta a la libertad de imprenta, su ejercicio se sujetó al otorgamiento de licencias, con el fin de controlarla para evitar atentados en contra de la religión y del Estado.

*The Bill of Rights*, a diferencia de los textos medievales anteriores, ya no concebía a las libertades como "exclusivas y estamentales en régimen de derecho privado, sino como libertades generales en el ámbito de derecho público".<sup>65</sup> Esta declaración fue determinante en la transición entre los escritos monárquicos y los documentos modernos del siglo XVIII, de ahí que ejerciera una enorme influencia en la redacción de las declaraciones de derechos norteamericanas.

### 2.1.2 Suecia

Durante el absolutismo sueco, se ejerció un fuerte control sobre toda clase de publicaciones, salvo las de tipo religioso; situación que se mantuvo hasta la promulgación de la Real Ordenanza sobre la Libertad de Prensa de 1766 y la posterior entrada en vigor de las Leyes Fundamentales, auspiciadas por el monarca ilustrado Gustavo III, que recogían por primera vez en la historia el principio de la libertad de prensa y de libertad de expresión. La Real Ordenanza surge en una etapa en la cual la burguesía logró sobreponerse a la aristocracia y,

<sup>64</sup> LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, nota 49, p. 19.

<sup>65</sup> *Idem.*

entre otras reformas, incorporó el derecho de los ciudadanos a acceder a la documentación administrativa.

Así es como en Suecia, en el año de 1776, se remonta el primer antecedente del Derecho a la Información, pues ya se plasmaba el acceso a documentos reconociendo a todos los particulares "el derecho a leer y fotocopiar los expedientes sin necesidad de acreditar legitimación alguna en el expediente que deseaban conocer".<sup>66</sup>

### 2.1.3 Norteamérica

Las primeras declaraciones de las colonias norteamericanas, llamadas *bills*, se vieron influenciadas por el *common law* británico, sin embargo, presentaron rasgos distintivos, uno de los más notorios fue considerar a todos los hombres como titulares de los derechos, por el simple hecho de serlo y no solamente a los integrantes de una clase social.

Las *bills* reflejaban una mayor perfección en su estructura jurídica y defendían fuertemente la ideología individualista y liberal.

#### 2.1.3.1 La Constitución de Virginia de 1776

La Constitución de Virginia del 29 de junio de 1776, aprobada por la Convención reunida en Williamsburg, es considerada como la primera declaración moderna y completa de derechos. No es de extrañarse que este mérito corresponda a un documento elaborado en Estados Unidos por tratarse de un territorio nuevo, en gestación, alejado de los defectos de la Edad Media, en busca de su independencia de la metrópoli.

---

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ, Claudia, "Más allá de la filtración. El Derecho a la Información en México", *The Dallas Morning News*, Estados Unidos de América, agosto de 1999, p. 2.

Los derechos proclamados en la Declaración de Virginia, no se redactaron en forma negativa como restricciones para el Estado y sus autoridades; por el contrario, fueron plasmados de manera positiva, es decir, afirmando el reconocimiento expreso de los derechos del hombre, como se observa desde el artículo 1º, en el que se establece que:

"Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tiene ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y seguridad".<sup>67</sup>

En cuanto al contenido de esta Constitución, se plasmó en el artículo 12 que:

"...la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringido sino por gobiernos despóticos".<sup>68</sup>

A este respecto, aparece un importante cambio, pues se da por terminado el sistema de licencias cuya vigencia se había extendido hasta 1695; sin embargo, prevaleció la Ley de Rebeldía y Calumnia, que limitaba su ejercicio.

La Carta de Derechos de Virginia constituyó una fuente importante en la elaboración de las diez enmiendas de la Constitución Norteamericana y sirvió de modelo para las demás Cartas de Derechos del resto de los Estados de la Unión Norteamericana.

### **2.1.3.2 La Declaración de Independencia de las Colonias Americanas de 1776**

La primera vez que se dio una declaración de Derechos Humanos en la historia no fue en la Declaración de Independencia de las Colonias Americanas del 4 de julio de 1776, sino, como ya lo habíamos advertido, con la Constitución del Estado de Virginia de junio de ese mismo año.

<sup>67</sup> JELLINEK, Jorge, *La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Madrid, Victoriano Suárez, 1908, p. 114 citado por LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, nota 49, p. 21.

<sup>68</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto. *op. cit.*, nota 39, p. 19.

La razón radica en que el documento de independencia se enfoca al principio de soberanía nacional y al derecho de cambiar la forma de gobierno principalmente, dando por hecho que el hombre ha sido dotado de ciertos derechos fundamentales, que quedan contenidos de manera implícita. Quizá se pretendió dejar que cada Estado soberano ahondara en tales prerrogativas al elaborar su propia declaración, porque el Congreso de la Confederación de los Estados libres norteamericanos no tenía facultad para dictar reglas con fuerza obligatoria para las colonias.

Sin embargo, es importante destacar el contenido de la Declaración de Independencia Norteamericana, porque recoge el concepto de libertad en general, de la cual se desprenden las demás que son objeto de este estudio, así a la letra dice que:

"...Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores posibilidades de alcanzar su seguridad y felicidad..."<sup>69</sup>

### **2.1.3.3 La Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787**

La Constitución Federal Norteamericana fue aprobada el 17 de septiembre de 1787 pero entró en vigor hasta 1789. Al momento de su redacción no incluyó una declaración de derechos; dicha ausencia provocó serios debates que finalmente fueron solucionados al incorporar, posteriormente, diez enmiendas que los contuvieran, ratificadas el 15 de diciembre de 1791.

<sup>69</sup> *Las Constituciones de México 1814-1989*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989, p. 359.

A diferencia de la Constitución de Virginia, las enmiendas de la Carta Magna de 1787 fueron escritas en sentido negativo, es decir, limitando el actuar de los Poderes de la Unión y la competencia de los Estados de la Federación.

La primera enmienda enuncia varias libertades: la de religión, la de expresión, la de prensa, la de asociación y la de petición, esta última plasmada en las Adiciones y Reformas a este ordenamiento, como se desprende del texto siguiente:

"El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios".<sup>70</sup>

Por su importancia, no podemos dejar de mencionar a la novena enmienda, que contiene la llamada *garantía implícita*, que señala que:

"No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo".<sup>71</sup>

En la Constitución se aclara que, a pesar de que se han contemplado ciertos derechos en su texto, esto no significa que se desconozcan otros derechos inherentes de las personas que vayan siendo reconocidos jurídicamente con el paso del tiempo.

#### 2.1.4 Francia

Antes de la Revolución, Francia estaba gobernada por una monarquía absoluta y despótica. Este antiguo régimen se basaba en la aplicación de dos principios totalmente arbitrarios: *lo que quiere el rey, tal quiere la ley y toda justicia emana del rey*, que se materializaban a través de las órdenes reales, de esta manera las libertades individuales, así como todas las instituciones, dependían del capricho del gobernante.

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 384.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 387.

El movimiento revolucionario norteamericano, desde la Declaración de Independencia en 1776, causó gran admiración en Francia, cuya población ya estaba cansada del despotismo monárquico que la regía, así como de los privilegios que gozaban la nobleza y el clero. Entre 1776 y 1778, se publicaron libros y artículos en periódicos sobre el conflicto de las colonias contra Inglaterra y muchos franceses decidieron voluntariamente ir a América del Norte para participar en la lucha.

En este contexto, a finales del siglo XVIII, entre ideas críticas y analíticas en contra de la doctrina del derecho divino de los reyes y del despotismo, es donde surge la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, como expresión del ideal de la filosofía individualista de la Ilustración para garantizar los derechos fundamentales del ser humano.

#### **2.1.4.1 La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789**

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>72</sup> fue aprobada por la Asamblea Nacional, el 26 de agosto de 1789, y firmada por el rey Luis XVI, el 5 de octubre del mismo año. En sus diecisiete preceptos, redactados en sentido negativo, se sintetiza el pensamiento ilustrado del siglo XVIII.

Dicha Declaración reconoce, en su artículo 2º, que el ser humano tiene derechos esenciales, anteriores al Estado y con valor absoluto, así:

"La libertad, la igualdad, la seguridad y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles, cuya conservación es el fin mismo de toda asociación política".<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Los términos *hombre* y *ciudadano* no eran considerados sinónimos. Los *derechos del hombre* hacían referencia a la esfera de la vida individual del sujeto frente al Estado, mientras que los *derechos del ciudadano* se consideraban prerrogativas del individuo como integrante de una sociedad política. Véase LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, nota 49, p. 44.

<sup>73</sup> *Bicentenario de la Revolución Francesa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1991, p.153.

Dentro del grupo de las prerrogativas de libertad, el documento en cuestión no podía dejar de incluir a las libertades de expresión, de prensa e imprenta, en virtud de que, como se consagra en el artículo 11:

"La libre comunicación del pensamiento y de las opiniones es uno de los más preciosos derechos del hombre; todo ciudadano puede, por lo tanto, hablar, escribir, imprimir libremente, salvo la responsabilidad por abusar de esta libertad en los casos que determine la ley".<sup>74</sup>

Como complemento del precepto anterior, el numeral 10º hace referencia a la libertad de pensamientos u opiniones, en particular de tipo religioso, cuyo límite es respetar el orden público, por lo tanto:

"Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley".<sup>75</sup>

A partir de 1789, la libre manifestación de las ideas se incorporó como garantía individual en la mayoría de las Constituciones de los países democráticos.

El mencionado texto francés también consideró, en el artículo 15, al derecho de petición, como el derecho de la sociedad para:

"...pedir cuentas de su administración a todo funcionario público".<sup>76</sup>

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, no solo determinó el inicio de una nueva era en las instituciones francesas y de transformación de las monarquías europeas, sino que se convirtió en el documento más famoso de la historia constitucional moderna, pues influirían, a largo plazo, en los movimientos de otras naciones del mundo, como las latinoamericanas.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 154

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 182.

Si bien correspondió a la Constitución de Virginia de 1776 el mérito de haber sido la primera declaración de derechos de la historia; es a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 a la que se le atribuye el alcance universal de tales derechos, porque su contenido plasmó principios generales que serían válidos para todos los hombres, de todo el planeta y por todos los tiempos.

#### **2.1.4.2 Las Constituciones Francesas**

A partir de 1789, todas las constituciones emitidas en Francia han adoptado el contenido de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La primera Constitución revolucionaria es la del 3 de septiembre de 1791. Su aportación principal fue establecer la distinción entre la parte dogmática, que incluye los derechos individuales, límites y obligaciones del poder estatal, y la parte orgánica, que se refiere a la estructura, atribuciones y relaciones de los órganos del Estado; esta innovación sería retomada por Constituciones posteriores y de otras Naciones.

Dos años más tarde, una nueva Constitución entró en vigor, la de 1793. En ella se comprendían tanto los derechos de la Declaración Francesa como un acta constitucional.

Dicho ordenamiento fue importante porque incluyó a la garantía social en su artículo 23, que consistía en "la acción de todos para asegurarle a cada uno el goce y la conservación de sus derechos; esta garantía se basa en la soberanía nacional".<sup>77</sup>

Posteriormente se dicta la Constitución de la República Francesa de 1795. Siglos después se confirma de nuevo dicha Declaración en las Constituciones del 27 de octubre de 1946 y en la del 4 de octubre de 1958.

---

<sup>77</sup> LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, nota 49, p. 34.

En conclusión, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es parte de la Constitución Francesa vigente, es decir, es derecho constitucional positivo francés.

## **2.2 Antecedentes Nacionales**

Después del breve recorrido histórico del desarrollo que la libertad de expresión, la libertad de imprenta, el derecho de petición y el Derecho a la Información han tenido en los principales territorios del mundo para lograr su reconocimiento y protección jurídica, es tiempo de enfocarse al desenvolvimiento que estos mismos derechos humanos han tenido en nuestro país y de entender cómo los acontecimientos internacionales relevantes citados han influido en la conformación del sistema jurídico mexicano.

### **2.2.1 La Nueva España**

Desde que se instauró la imprenta en la Nueva España en el año de 1539, la libertad de publicación, y a su vez la libertad de expresión, estuvieron sujetas a diversas restricciones.

El ejercicio de la libre manifestación de las ideas era practicado de hecho solamente por ciertos sectores sociales, como era el caso de los frailes que desde el púlpito denunciaban los abusos a los que eran sometidos los indígenas, no siendo castigados por expresar este hecho.

La censura civil y eclesiástica fue aplicada a los escritos, esta última realizada por el Tribunal del Santo Oficio, el cual puso en marcha una campaña contra libros considerados como prohibidos, que consistió en inspeccionar imprentas y bibliotecas, vigilar el cargamento de los barcos y evitar toda clase de impresos que atentaran contra el dogma católico, mediante la imposición de penas infamantes a sus autores.

En 1543, la Ley IV expedida por Carlos V ordenaba a los Virreyes, Audiencias y Gobernadores a que no permitieran la impresión, la venta, la tenencia o la lectura de libros profanos tanto a españoles como a indígenas.

Más tarde, en 1550, por mandato de la Ley V, la Casa de Contratación de Sevilla debía registrar cada uno de los libros, de contenido permitido, que hubieran de llevarse a la Nueva España, especificando la materia de que se tratara.

Después, en 1557, se dictan dos ordenamientos: la Ley I, según la cual la aprobación previa del Consejo de Indias era necesaria para la impresión de un libro; y la Ley VII, que servía para que los libros prohibidos fueran retirados.

La Ley que reflejó mayor dureza en materia de imprenta, con la que se llegó al punto extremo de censura, fue la expedida por la Princesa Doña Juana, el 7 de septiembre de 1558, pues aunque contenía casi los mismos elementos que las regulaciones anteriores, los castigos para quien ejerciera este derecho sin la licencia correspondiente fueron los más severos: la pena de muerte y la confiscación de los bienes.

A finales del siglo XVI, en 1580, el virreinato intentó dar un poco de apertura al ejercicio de la libertad de imprenta y de expresión, pero de inmediato fue reprimido por el gobierno español. En el siglo XVII y principios del siguiente se continuó limitando estos derechos a través de licencias.

Para la mitad del siglo XVIII, la tendencia de libertad comenzó a manifestarse con la promulgación de dos leyes: la Real Orden del 22 de marzo de 1763 y la Real Cédula del 14 de noviembre de 1782; pero fue hasta el Decreto del 10 de noviembre de 1810, cuando verdaderamente se enfatizó.

En el artículo 1º del Decreto se concebía a la libertad de imprenta como "un freno de la arbitrariedad de los que gobiernan y un medio de ilustrar a la Nación".<sup>78</sup> Dicho documento concedía a "todos los cuerpos y personas particulares de cualquier condición y estado que fuesen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a su publicación",<sup>79</sup> con excepción de los escritos religiosos, según se desprende del artículo 6º del mismo. Se logró intensificar la apertura al suprimir la censura política; los Juzgados de Imprentas dejaron de existir porque los tribunales del fuero común se encargarían de juzgar a los autores o impresores de escritos subversivos o difamatorios, previa declaración de culpabilidad dictada por las Juntas Censura, que el propio decreto crea, en su artículo XIII, para evitar los abusos contra la libertad de imprenta.

El Decreto de 1810 no tuvo aplicación en nuestro país, en virtud de que, antes de su expedición, la guerra de independencia ya había sido declarada y el Virrey Calleja consideró peligroso ponerlo en vigor.

A pesar de todos los actos de censura suscitados durante la Colonia, podemos decir que fue en esta época, a principios del siglo XIX, cuando la libertad de imprenta se consiguió. Así observamos el surgimiento de publicaciones como *El Pensador Mexicano*, de José Joaquín Fernández de Lizardi y *El Juguetillo*, de Carlos Ma. de Bustamante; así como la importante aparición del *Diario de México* (1805-1817), que representó la primer edición cotidiana de la Nueva España, fundada por Jacobo Villaurrutia y Carlos Ma. Bustamante, que si bien en un principio tuvo carácter oficial, en su última etapa se inclinó a la defensa de la causa insurgente.

---

<sup>78</sup> Transcripción del estudio de Luz García Núñez presentado con motivo del IV Centenario de la Implantación de la Imprenta en México, citado por BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, nota 40, p. 371.

<sup>79</sup> *Idem.*

En lo que se refiere al derecho de petición, durante los primeros años posteriores a la conquista de México, los monarcas españoles procuraban mantener constante comunicación con las Indias, recibiendo cartas de los colonos, jueces, clérigos, frailes y funcionarios de la Corona que se encontraban en sus territorios, con peticiones, denuncias sobre el maltrato de indios, advertencias, consejos o quejas sobre la deficiente administración real y de justicia; no obstante, muy pocos asuntos fueron debidamente atendidos.

Las autoridades españolas permitieron el ejercicio de dicha prerrogativa con el fin de conocer la situación existente en sus dominios y así evitar o frenar cualquier descontento.

### **2.2.2 La Constitución de Cádiz de 1812**

La Constitución Política de la Monarquía Española fue promulgada en Cádiz, España, el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Con ella termina la censura y se da impulso a la libertad de prensa, lo que permitió el desarrollo del movimiento insurgente en México.

Este documento, al igual que muchos otros, no pudo escapar de la influencia de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; los principios franceses llegaron a México a través de la Constitución gaitana, que a su vez sirvió de base en el desarrollo del Derecho Constitucional Mexicano, sobre todo para las Constituciones de 1814 y 1824, precisamente por su carácter liberal.

A pesar de que no contenía una tabla de derechos propiamente dicha, esta Ley Fundamental de la monarquía española consagraba una serie de Derechos Humanos en sus diferentes capítulos.

La libertad de imprenta estaba plasmada en el artículo 371 de la siguiente forma:

"Todos los españoles tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes".<sup>80</sup>

Con el fin de mantener una salvaguarda más firme, las Cortes tenían facultades para proteger dicha libertad, según se desprende del artículo 131, fracción XXIV de la Constitución y, derivado de lo anterior, en 1813 se expidió un Decreto sobre adiciones a la Ley de Imprenta por el que se crearon Juntas de Censura.

Sin embargo, en materia religiosa, su ejercicio era limitado; los escritos contrarios a la decencia pública, a las buenas costumbres, de calumnias, de deshonra o con carácter subversivo de oposición al gobierno se sometían a censura.

La Constitución de Cádiz tuvo una vigencia prolongada, hasta el 27 de septiembre de 1821, a pesar de los eventos políticos y sociales ocurridos.

### **2.2.3 El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (Constitución de Apatzingán)**

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 fue el primer documento de carácter constitucional elaborado en México y el primero en formular un catálogo de derechos del hombre basado en una tesis democrática y liberal.

---

<sup>80</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 102-103.

Su emisión derivó del movimiento de independencia que brotó como resultado de la invasión de los franceses a España en 1808 y a la renuncia al poder de los reyes españoles a favor de Napoleón, sumado al descontento manifestado en la Nueva España. Así, José María Morelos y Pavón convoca a un Congreso, instalado en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 e integrado por seis diputados designados por Morelos<sup>81</sup> para llevar a cabo su redacción.

El Decreto de Apatzingán de 1814 recibió influencia norteamericana, francesa y española, esta última de la Constitución de Cádiz; pero además, de documentos nacionales como los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y los Sentimientos de la Nación presentados por Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo.

Dentro del catálogo de derechos, la libertad de expresión y la de imprenta se reconocieron en el artículo 40:

"En consecuencia, la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no deberá prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos".<sup>82</sup>

Al igual que en la Constitución de Cádiz, la libertad de pensamiento estuvo restringida en lo relativo al dogma cristiano y en los ataques al honor de las personas.

Para reafirmar el ejercicio de dichas prerrogativas, al Congreso se le atribula la facultad de proteger la libertad política de imprenta en el precepto 119.

<sup>81</sup> El Congreso estuvo integrado por tres diputados propietarios (Rayón, Liceaga y Verduzco), tres suplentes (Bustamante, Cos y Quintana Roo) y dos de elección popular (José Murguía por Oaxaca, y José M. Herrera, por Tecpan).

<sup>82</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 80, pp. 35-36.

Este Decreto también consagró el derecho de petición, según se desprende del artículo 37, que dispone que:

"A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública".<sup>83</sup>

La Constitución de Apatzingán preveía, en su propio texto, una vigencia provisional, mientras se convocaba a la elaboración de una nueva y definitiva Constitución. Por desgracia, su aplicación no fue posible en toda la Nueva España, en virtud de que el ejército de Morelos no controló la totalidad del territorio nacional.

#### **2.2.4 La Constitución Federal de 1824**

Antes de la redacción de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, se emitió un Acta Constitutiva, el 31 de enero del mismo año, que contenía los principios políticos y libertades que se plasmarían en dicha Ley Fundamental.

Desde el Acta ya se preveía, en el artículo 31, que:

"Todo habitante de la Federación tiene la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes".<sup>84</sup>

Los dos documentos de 1824 consagraban una serie de derechos en sus textos, aunque sin constituir verdaderas declaraciones, pues se reservaba la emisión de las mismas a las entidades federativas.

En lo que respecta a la libertad de publicación, de acuerdo a lo establecido en la fracción III del artículo 50, el Congreso General tenía, dentro de sus facultades exclusivas:

---

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 159.

"...proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación..."<sup>85</sup>

Para complementar a la libertad de imprenta el artículo 161 prescribía, con base en el sistema federal, que:

"Cada uno de los Estados tiene obligación...IV. De proteger a sus habitantes en el uso de la libertad que tiene de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia..."<sup>86</sup>

Si bien en la Constitución Federal de 1824 era susceptible de ser reformada o adicionada, la libertad en general, y por consiguiente la de imprenta, eran principios inviolables, afirmado así por el precepto 171 de la misma, porque:

"Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencias de la nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados".<sup>87</sup>

Este ordenamiento tuvo vigencia hasta 1835 y fue de gran relevancia, no solo por establecer las bases y conceptos del sistema federal bajo el cual actualmente se estructura nuestra Nación, sino que además fue innovador en materia de Derechos Humanos en las Constituciones mexicanas del siglo XIX.

#### **2.2.4.1 Las Constituciones Locales expedidas al amparo de la Constitución Federal de 1824.**

Como ya hemos hecho referencia, correspondió a los Estados de la Federación elaborar, en sus respectivas Constituciones, declaraciones de derechos del hombre.

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 191.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 193.

Para esta labor, se presentaron dos tendencias: los ordenamientos que se limitaron a enunciarlos y los que intentaron definir cada una de las prerrogativas por separado.

En las del segundo grupo, en lo que respecta a la consagración de las libertades de expresión e imprenta, mencionaremos a dos entidades federativas: Yucatán y Zacatecas, que muestran diferencias importantes en la regulación, a pesar de tratarse de los mismos derechos.

En el artículo 9º de la Constitución de Yucatán se señala que:

"...9º Todos tienen un mismo derecho para escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones, sin necesidad de previa revisión o censura...Los escritos que versen sobre la Sagrada Escritura o sobre dogmas de la religión quedan, no obstante sujetos a previa censura..."<sup>88</sup>

Como puede observarse aun se mantiene la restricción en escritos de carácter religioso; limitación que cambia en la Constitución de Zacatecas, apuntando que:

"Todos los habitantes del Estado tienen derechos y obligaciones. Sus derechos son: 1º El de la libertad de hablar, escribir, imprimir sus ideas y hacer cuanto quieran, con tal de que no ofendan los derechos de otro..."<sup>89</sup>

### **2.2.5 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836**

Las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, junto con las Bases Orgánicas de 1843, representan la postura centralista y conservadora en la historia del Derecho Constitucional Mexicano. Su estudio permitirá establecer una comparación entre dicha tendencia y la postura liberal de las Constituciones federales.

<sup>88</sup> LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, nota 49, pp. 64-65.

<sup>89</sup> *Idem.*

Si bien la Constitución de 1836 contenía una Declaración de Derechos Humanos, también reflejó un retroceso en el desarrollo de los mismos, iniciado con el Decreto de Apatzingán, porque los condicionaba a cumplir requisitos que hacían imposible su ejercicio.

En lo que a derechos políticos se refiere, dicho ordenamiento beneficiaba a determinadas clases sociales al impedir que la población analfabeta y de escasos recursos económicos adquiriera la ciudadanía, de este modo, la mayoría del pueblo tenía negado el acceso a participar en la cosa pública a través del voto.

A diferencia de los derechos políticos que solo los ciudadanos podían ejercer, la libertad de imprenta fue considerada como un derecho de todos los mexicanos, en los términos de la fracción VII del artículo 2º de la Primera Ley Constitucional, en el que textualmente se señalaba que:

"Son derechos del mexicano...VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten en esta materia".<sup>90</sup>

Sin embargo la libertad de publicación fue letra muerta, careció de aplicación práctica en virtud de la estrechez e imprecisión del precepto. De la redacción se desprende un limitado ejercicio de la misma, ya que las ideas de carácter político, única y exclusivamente, podían manifestarse sin sufrir previa censura, pues solo a este tipo de pensamientos hacía referencia el texto, no pudiendo abarcar cualquier otro. La inquietud por proteger a la religión contra ofensas, pudo haber sido la razón por la que se restringió a este derecho.

---

<sup>90</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 80, p. 206.

Otro inconveniente que presentó la libertad de imprenta fue que, al considerar a los abusos cometidos en contra de ella como delitos comunes, no se precisó cuáles serían tales excesos, y por lo tanto, esta vaguedad daba lugar a que se incurriera en una serie de arbitrariedades.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 estuvieron vigentes durante siete años.

### **2.2.6 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843**

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843, enunciaban un catálogo de derechos del hombre en catorce fracciones del artículo 9º, complementado por el título IX de *Disposiciones generales sobre administración de justicia*.

En la fracción II de dicho precepto se encuentran consagrados, como derechos de los habitantes de la República, a las libertades de expresión y de imprenta:

"...II. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas, sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores".<sup>91</sup>

La Constitución de 1843, a diferencia de la de 1836, protegía cualquier clase de manifestación de ideas, pudiendo expresarse, imprimirse y circular sin previa censura; acertadamente eliminó el calificativo de *políticas* que limitaba el ejercicio de estos derechos.

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 407.

También se anotó, con el objetivo de hacer efectivo el ejercicio de la libertad de imprenta, que los autores, editores o impresores no tenían la obligación de dar fianza; sin embargo, el artículo 195 preveía los casos de responsabilidad de estos últimos:

"En los delitos de imprenta no hay complicidad de los impresores; pero serán responsables si no se aseguran, en la forma legal, de la responsabilidad del editor o escritor, o si imprimiesen escritos contra la vida privada, no entendiéndose por tales los que versen sobre crímenes o faltas de los funcionarios públicos, relativos al cumplimiento de sus deberes. La ley señalará el tiempo en que debe durar la responsabilidad del impresor".<sup>92</sup>

Con relación a los límites impuestos a la libertad de publicación, se mantuvo la restricción para textos religiosos, además del respeto a la vida privada, como se señala en la fracción III del citado artículo 9º:

"...III. Los escritos que versen sobre el dogma religioso y las sagradas escrituras, se sujetarán a las disposiciones de las leyes vigentes; en ningún caso será permitido escribir sobre la vida privada".<sup>93</sup>

En las Bases Orgánicas, fue acertada la delimitación que se hizo de los abusos contra la libertad de imprenta enunciando los supuestos y encargando al Congreso la elaboración de una Ley en la que se calificaran éstos, así se señaló en el artículo 196 que:

"Una ley determinará los casos en que se abusa de la libertad de imprenta, designará las penas y arreglará el juicio, no pudiendo señalar otros abusos que los siguientes: contra la religión, contra la moral y buenas costumbres; provocación a la sedición y a la desobediencia a las autoridades; ataques a la independencia y forma de gobierno que establecen estas bases, y cuando se calumnie a los funcionarios públicos en su conducta oficial".<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 434.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 407.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 435.

Podemos observar que la Constitución de 1843 corrigió errores importantes en los que incurrió su antecesora; sin embargo, ninguna de las dos leyes fundamentales centralistas aportaron tan destacados y avanzado principios, conceptos e instituciones como las Constituciones de corte federal.

### **2.2.7 El Acta de Reformas de 1847**

El Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con algunas reformas; en virtud de que, durante esa época, la situación por la que atravesaba el país hacía imposible la elaboración de una nueva Carta Magna.

Dicho documento se basó principalmente en el voto particular de Don Mariano Otero, de 22 artículos, presentado el 5 de abril del año en cuestión. El Congreso lo aprobó, por dictamen de la mayoría, con ciertas modificaciones y adiciones.

El Acta de Reformas no constituyó una declaración de derechos del ser humano, aunque si abordó en su texto algunas prerrogativas como la de sufragio, de petición y de reunión, en el artículo 2º de la misma:

“Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes”.<sup>95</sup>

Desde la Constitución de Apatzingán, el derecho de petición no se había incluido como garantía individual en ningún otro ordenamiento constitucional mexicano hasta dicha Acta; no obstante, nunca se impidió a los gobernados su ejercicio, existía de hecho derivado de la garantía de libertad genérica.

---

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 472.

En lo que respecta a las libertades de expresión e imprenta, la primera se remite a la Constitución de 1824; mientras que la segunda fue abordada, en el precepto 26, en los siguientes términos:

"Ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza previa para el libre ejercicio de su arte, ni hacerles responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho, y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión".<sup>96</sup>

La consagración de la libertad de imprenta fue semejante a la realizada en la Constitución Centralista de 1843 en algunos aspectos, tales como la responsabilidad de los impresores y la no-obligación de pagar fianza; pero además, especificó las penas aplicables para los delitos y la forma en que serían juzgados.

El Acta de Reformas de 1847 aspiraba a ser algo más que una enunciación de derechos del hombre, como se desprendía del artículo 2º ya citado; intentó darle cumplimiento activo a los Derechos Humanos a través de una Ley de Garantías Individuales con rango constitucional, como se señaló en el artículo 5º, que decía que:

"Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios para hacerlas efectivas".<sup>97</sup>

Junto a esta Ley de Garantías se tenía la idea de elaborar tres leyes más de la misma jerarquía que estarían relacionadas con aquella: una Ley reglamentaria del recurso establecido en el artículo 25 del Acta de Reformas para la salvaguarda de los Derechos Humanos (el amparo); una Ley de Libertad de Imprenta, enfocada a regular el ejercicio de ésta, así como de la libertad de expresión; y una Ley de Responsabilidades, que limitara el poder arbitrario de los funcionarios, a través de sanciones.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 475.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 472.

Estas Leyes Constitucionales no podrían ser modificadas ni abolidas hasta después de seis meses transcurridos entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen, según el artículo 27 del Acta, así:

"Las leyes de que hablan los artículos 4, 5 [Ley de Garantías Individuales] y 18 de la presente Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional y todas las que reglamenten disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son Leyes Constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen".<sup>98</sup>

Desgraciadamente el proyecto de Ley de Garantías Individuales no fue aprobado y las otras normas propuestas no se llevaron a cabo.

### **2.2.8 La Constitución Política de la República de 1857**

La Constitución del 5 de febrero de 1857 se emitió con el propósito de instaurar un gobierno liberal en el que imperara el respeto de los derechos del hombre, intentó acabar con los conservadores e impedir que el clero siguiera inmiscuyéndose en los asuntos políticos del país.

Su antecedente inmediato lo encontramos en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido por Ignacio Comonfort el 23 de mayo de 1856. Para su realización también se tomaron en cuenta dos documentos más: la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en lo que respecta a la parte de la declaración de derechos del ser humano, y la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, para la parte de la organización política de la República.

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 475.

Siguiendo a Jorge Carpizo, los derechos de dicho ordenamiento podemos agruparlos en seis apartados:

- 1) De igualdad
- 2) De libertad personal, que se subdividen en: derechos de libertades del espíritu y en derechos de libertades generales de la persona.
- 3) De seguridad personal
- 4) De libertades de los grupos sociales
- 5) De libertad política
- 6) De seguridad jurídica <sup>99</sup>

La libertad de pensamiento y de imprenta encajan dentro de las prerrogativas de libertades del espíritu; mientras que el derecho de petición corresponde al rubro de seguridad jurídica.

En el artículo 6º quedó contemplada la libertad de expresión, así:

"La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público".<sup>100</sup>

En cuanto a la libertad de imprenta, en el artículo 7º, se consideraba que:

"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos en cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena".<sup>101</sup>

La Carta Magna de 1857, a diferencia de las otras Constituciones mexicanas del siglo XIX, abandonó la restricción relativa al dogma religioso, tanto para la libertad de expresión como para la de imprenta; los límites reconocidos versaban sobre el respeto a la vida privada, a los derechos de terceros, a la moral, a la paz y al orden público, así como no ocasionar algún delito.

<sup>99</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 12ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 137.

<sup>100</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, nota 80, p. 607.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 607-608.

La consagración que se hizo, en el artículo 8º, del derecho de petición fue realizada con mayor detalle que antes, dejando ver importantes avances, pues se decía que:

"Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario".<sup>102</sup>

En el texto se enuncia, además de la existencia de dicho derecho a favor del gobernado, la forma en que se deberá hacer valer (por escrito, pacífica y respetuosamente), la obligación de la autoridad de dar respuesta a la solicitud del peticionario y la limitación en su ejercicio cuando se trata de asuntos políticos. Estos elementos no habían sido considerados expresamente en regulaciones predecesoras, pues se había dejado a dicha prerrogativa implícita dentro de las garantías de libertad genérica.

La Constitución de 1857 reflejó la evolución que en materia de Derechos Humanos se dio en México durante el siglo XIX, pues contenía una verdadera y completa declaración de éstos; además, influyó notoriamente en la elaboración de la Carta Magna de 1917 que actualmente rige en nuestro país.

### **2.2.9 La Ley de Imprenta de 1917**

Antes del 1º de mayo de 1917, fecha en que entrara en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y entonces encargado del Poder Ejecutivo de nuestro país, Venustiano Carranza, investido con facultades para legislar, elaboró una Ley de Imprenta que comenzaría a regir desde el 15 de abril del mismo año y cuyo propósito era establecer reglas en materia de libertad de expresión y de libertad de imprenta, hasta que el Congreso de la Unión reglamentara los artículos 6º y 7º Constitucionales, lo que jamás ha ocurrido.

---

<sup>102</sup> *Idem.*

En su origen, este ordenamiento padece de un grave defecto formal, pues fue puesto en vigor antes de que rigiera la Constitución de 1917, y por consiguiente, de manera previa a la vigencia de los artículos que intentaría regular. De este modo, los únicos preceptos susceptibles de ser reglamentados al tiempo de su expedición eran el 6º y 7º de la Ley Fundamental de 1857 y no de la de 1917.

Cuando el 1o. de mayo del año en cuestión comienza a regir la nueva Constitución, sus numerales 6º y 7º reproducen las garantías de libertad de expresión y imprenta, así como sus limitaciones, exactamente en los mismos términos que la de 1857. En teoría, la Ley de Imprenta debió haber sido revocada por la nueva Carta Magna, ya que esta última, al ser posterior, invalidaba a todas las disposiciones precedentes; sin embargo, una abrogación tácita "...solamente se produce cuando una norma superior está en vigor y su contenido es contradictorio con las normas anteriores de inferior jerarquía, en cuyo caso éstas pierden su validez";<sup>103</sup> lo cual se observa no es aplicable al caso que nos ocupa.

Por esta razón, a pesar de ese vicio, la Ley de Imprenta de Carranza ha mantenido su vigencia hasta la fecha, ya que no ha existido cuerpo legal posterior relativo a los artículos 6º y 7º Constitucionales que la anule tácita o expresamente.

En cuanto a su contenido, se intentó desarrollar los casos en que la libertad de expresión y la de imprenta quedarían restringidas, enunciando los supuestos en los que se considera que existen ataques contra la vida privada, la moral y el orden o la paz pública; así como señalando el tipo de escritos y datos cuya publicación se prohíbe, ya que por su naturaleza, deben mantenerse confidenciales y algunos de ellos solo pueden divulgarse con consentimiento de los interesados. También se previeron sanciones para las infracciones realizadas por cualquier persona, agravadas en el caso de servidores públicos; sin embargo las cantidades indicadas resultan absurdas en la actualidad.

---

<sup>103</sup> COVIÁN PÉREZ, Miguel, "¿Ley o código de ética?", *La Jornada*, México, domingo 20 de octubre de 1996, sección País, p. 8.

La responsabilidad de los autores de impresos, editores, operarios, expendedores, repartidos, papeleros, y en su caso, de empresarios de teatro, cine o fonógrafo, fue contemplada; así como la del director, administrador, regente o propietario de la publicación. Además existía la obligación de manifestar por escrito, ante el Presidente Municipal, los datos relacionados con el establecimiento de imprentas, litografías, talleres o cualquier negociación de carácter publicitario.

El derecho de rectificación o respuesta, junto con el procedimiento para ejercerlo, quedó consignado en el artículo 27 de la misma.

Podemos concluir que, dentro de nuestro orden jurídico, la Ley de Imprenta de 1917, que tiene por objeto regular el ejercicio de la libertad de imprenta, y por consiguiente de la libertad de expresión, sí tiene validez formal, pero carece de eficacia práctica. No es una Ley inexistente, porque el Estado podría reanudar su aplicación, sin que se requiriese ningún acto legislativo ni de promulgación; sin embargo, dicho ordenamiento es incompleto y ha caído en desuso, lo primero por el transcurso del tiempo y lo segundo por decisión del Estado porque no responde a las necesidades que actualmente se demandan.

#### **2.2.10 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**

A finales del siglo XIX la situación social, económica y política en México reflejaba una realidad de injusticias y desigualdad profunda: los campesinos no eran dueños de sus tierras y sufrían la explotación de los propietarios; las condiciones de trabajo de los obreros eran intolerables; y el país estaba sometido a la dictadura de Porfirio Díaz, aumentando las restricciones a la libertad de expresión e imprenta. A consecuencia de lo anterior se originó la primera revolución social del siglo XX: la Revolución Mexicana de 1910.

Como resultado de la lucha, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917, pero comenzó a regir hasta el 1º de mayo del mismo año, excepto en lo relativo a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entraron en vigor.

La Ley Suprema de 1917 recogió los Derechos Humanos de primera generación conocidos como garantías individuales y fue la primera en el mundo en introducir, con rango supremo, los de segunda generación llamados derechos sociales.

La libertad de expresar ideas así como la libertad de imprenta se concibieron en los mismos términos que en la Constitución de 1857; la redacción del artículo 6º fue idéntica manteniendo los mismos límites en su ejercicio (la moral, los derechos de tercero, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público).

En el caso del artículo 7º, el texto se restableció en forma íntegra, pero adicionando algunos elementos congruentes con la Ley de Imprenta de 1917, como a continuación se observa:

*"Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

*Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, papeleros, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos".*<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. "De las garantías individuales, artículo 4º al 6º"; México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990, p. 109.

En dicho precepto se prescribió firmemente que la imprenta no podría ser retenida o utilizada para fines delictivos; es decir, dicha prohibición se refería a los delitos de imprenta tipificados en la Ley de Imprenta de Carranza que se refieren a aquellos que ataquen la vida privada, la moral o la paz pública.

En el segundo párrafo, se impuso al Poder Legislativo la obligación de emitir leyes en las que se establezca que no se podrá encarcelar, por la comisión de delitos de imprenta, a los expendedores, papeleros, operarios y empleados del establecimiento cuando no se compruebe su responsabilidad; ya que los que realizan dichos oficios, en la mayoría de los casos, sólo ejecutan las órdenes de sus superiores de elaborar materialmente los impresos, sin estar involucrados en la autoría de los mismos ni en la intención de sus contenidos. Los casos de responsabilidad de las personas enunciadas fueron delimitados en la mencionada Ley de Imprenta.

Como sucedió con las garantías de libre expresión y libre imprenta antes expuestas, el derecho de petición quedó consagrado en el artículo 8º en forma semejante a como lo había contemplado la Constitución de 1857, permitiendo al gobernado dirigir solicitudes a las autoridades del Estado, las que deberán formularse por escrito, en forma pacífica y respetuosa, como lo enuncia el precepto:

"Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 121.

Los órganos del Estado tienen la obligación de no impedir la práctica de dicha prerrogativa y de contestar a la petición elevada, ya sea en sentido negativo o positivo, con un acuerdo escrito. La respuesta de la autoridad debe darse a conocer *en breve término*, expresión que no se había contemplado en ordenamientos anteriores, pero que resultó imprecisa pues no se especificó en el texto a cuánto tiempo se refería. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el término máximo con que cuenta la autoridad para dar a conocer al interesado el acuerdo correspondiente a su solicitud es de cuatro meses.

El ejercicio del derecho de petición está limitado cuando se trata de asuntos políticos, ya que sobre estas cuestiones, solo los ciudadanos pueden ejercerlo.<sup>106</sup> La figura del juicio de amparo, innovación del Acta de Reformas de 1847 que la Constitución de 1857 recogió, se instituyó como la institución protectora de las garantías individuales contra las violaciones realizadas por una autoridad.

Desde su promulgación hasta hoy, la Constitución de 1917 ha sufrido importantes reformas, con el fin de ajustarla a los cambios sociales, políticos y económicos de nuestro país y del mundo; sin embargo, los derechos fundamentales de expresión, de imprenta y de petición se mantienen vigentes para todos los individuos que se encuentren en nuestro país.

### **2.2.11 La reforma al artículo 6° Constitucional**

Al término de los años sesenta, el país se encontraba en crisis a consecuencia del movimiento del 68 y de la desigual distribución de la riqueza. El Estado había perdido consenso político y social, por lo que era necesario que el gobierno se legitimara y recobrará poder para negociar y entablar alianzas.

<sup>106</sup> Son ciudadanos de la República, de conformidad con el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente: "...los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir".

Para alcanzar tal propósito se realizó la *Reforma Política*, que pretendía establecer "una serie de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la sociedad civil y reafirmación de la presencia estatal en la sociedad".<sup>107</sup>

Como resultado de la reforma se introdujo el Derecho a la Información a la Ley Fundamental Mexicana; aunque cabe destacar que, en su inclusión, también influyó el previo reconocimiento internacional de esta nueva prerrogativa, plasmado en el artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, firmada por diferentes países, entre los cuales está México.

La noción y trascendencia del Derecho a la Información comienzan a plantearse en 1975, con el Plan Básico de Gobierno para 1976-1982, considerándolo como elemento fundamental en el desarrollo de las democracias, ya que eleva el interés y la intervención de los gobernados en los asuntos públicos, de esta manera:

· "El Derecho a la Información constituye una nueva dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones...La existencia de un verdadero Derecho a la Información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones...La información no puede concebirse como el ejercicio de una libertad individual aislada, ni como medio al servicio de una ideología, sino como instrumento de desarrollo político y social, como una fuerza aseguradora de la interrelación entre las leyes de cambio social y el cambio de las leyes que exige nuestra sociedad".<sup>108</sup>

A principios de 1977, el proyecto de reforma política fue presentado por el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles. Para octubre del mismo año, el Presidente lo envía a la Cámara de Diputados para su discusión.

<sup>107</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, p. 73.

<sup>108</sup> Partido Revolucionario Institucional, *Plan Básico de Gobierno 1976-82*, México, 1976, p. 12, 14, citado por LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, pp. 74-75.

El documento incluía reformas a 17 preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el artículo 6º, al que se le agregó, en su parte final, una frase tan imprecisa que ha dado lugar a controvertidos debates *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*

Si se considera la exposición de motivos, puede inferirse que la adición buscaba asegurar que los partidos políticos tuvieran acceso equitativo y permanente a los medios masivos de comunicación, bajo la protección del Estado, para que pudieran difundir sus ideologías, plataformas, programas, principios, análisis y opiniones referentes a los problemas de la sociedad; lo cual contribuiría a formar ciudadanos más enterados, concientes y analíticos de la realidad del país.

Esta salvaguarda se vio reforzada con la modificación al artículo 41 Constitucional, añadiéndole el párrafo siguiente:

"...II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten, de manera equitativa, con los elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso, en forma permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma..."<sup>109</sup>

Lo anterior se consolidó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 30 de diciembre de 1977, que reiteró tal acceso y la manera de llevarlo a cabo.<sup>110</sup>

El propósito de la reforma no se limitaba a conceder un derecho de acceso a favor, exclusivamente, de estas entidades de interés público; de haber sido éste su único propósito, hubiera bastado el cambio al precepto 41º de la Carta Magna.

<sup>109</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, op. cit., nota 24, art. 41º.

<sup>110</sup> Véanse los artículos 42-V, 48, 49, 82, 189 y 204 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977.

De la adición al artículo 6º se puede concluir la intención de los legisladores de consagrar una nueva garantía para todos, como se desprende del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados que recayó sobre la iniciativa:

"...es válido concluir que siempre fue propósito de los legisladores mexicanos preservar, como libertad política, la libre manifestación de las ideas desde el punto de vista de quien las emite, sin considerar el derecho de quien las recibe, para no ser víctima de lo que actualmente conocemos como manipulación informativa..."<sup>111</sup>

En aquella época y aún hasta hoy, la información ha sido objeto de alteraciones que inducen o mantienen a los receptores en el error, provocando una falsa concepción de la realidad, como en nuestra sociedad, el grado de cultura general, de educación y de comprobación de las fuentes emisoras todavía no resulta aceptable, era prioritario instituir el Derecho a la Información como protección de los receptores de la misma.

Así fue como el artículo 6º Constitucional se reformó por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, aprobado en la Cámara de Diputados por unanimidad de 218 votos, quedando redactado como a continuación se enuncia:

"La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público. *El derecho a la información será garantizado por el Estado*".<sup>112</sup>

Como se había mencionado, la expresión final añadida ha sido objeto de múltiples críticas, a consecuencia de su imprecisión, pues no deja en claro lo que debe entenderse por Derecho a la Información, ni su contenido y alcance, tampoco quién es el sujeto titular y en quién recae la correlativa obligación, entre otros puntos sin resolver.

<sup>111</sup> "Exposición de motivos al Proyecto de Reformas a la Constitución", *Reforma Política*, México, CFE, 1978, t. III, p.15, citado por LÓPEZ AYLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 8, p. 78.

<sup>112</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, *op. cit.*, nota 24, art. 6º.

En aquel entonces, los legisladores que aprobaron la reforma justificaron esta ambigüedad argumentando que la Constitución, en aras de ser lo más breve posible, debe concretarse a enunciar los principios y las normas, sin profundizar, pues su desarrollo es materia de una Ley reglamentaria. En realidad, no se atrevieron a modificar el texto enviado por el Presidente, dejando la operatividad de este derecho a un ordenamiento posterior.

Desde 1977 hasta la fecha, el citado precepto no ha vuelto a ser reformado.

### **CAPÍTULO III**

## **EL DERECHO A LA INFORMACIÓN MÁS ALLÁ DE NUESTRAS FRONTERAS: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y DERECHO COMPARADO**

### **3.1 Instrumentos Internacionales**

Después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó un movimiento, en los diversos territorios del mundo, para garantizar los Derechos Humanos en el ámbito internacional mediante declaraciones, convenios o pactos que comprometían a los Estados partes a salvaguardar las prerrogativas contenidas en ellos.

Actualmente el Derecho a la Información es considerado como un derecho fundamental más del ser humano, que cuenta, como muchos otros, con reconocimiento y protección, gracias a una serie de instrumentos internacionales, entre los que destacan:

#### **A) En el esquema universal:**

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

#### **B) En el esquema regional:**

1. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948
2. La Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica.

México ha ratificado, por conducto del Senado de la República, la gran mayoría de los tratados en materia de Derechos Humanos; y por lo tanto, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución, todos los que estén de acuerdo con la misma son Ley Suprema de la Unión, son fuente de derecho. Derivado de lo antes expuesto, las prerrogativas fundamentales del hombre contenidas en

dichos instrumentos internacionales, completan y complementan el catálogo de nuestras garantías. En consecuencia, el Derecho a la Información contenido en la última parte del artículo 6º Constitucional, en tanto no se opone a dichos convenios, debe entenderse e interpretarse junto con los preceptos correspondientes de tales pactos.

### 3.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

La Declaración de los Derechos Humanos, aprobada en París por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, es el primer instrumento jurídico internacional general de Derechos Humanos proclamados por una organización internacional de carácter universal.<sup>113</sup> Se le denominó de esta manera porque otorga prerrogativas a todas las personas sin ninguna distinción.

Según René Cassin, los derechos contenidos en dicho documento pueden clasificarse en los grupos siguientes:

1. Los derechos y libertades de orden personal (artículos 3º a 11º).
2. Los derechos del individuo en relación con los grupos de los que forma parte (artículos 12º a 17º).
3. Los derechos políticos (artículos 18º a 21º).
4. Los derechos económicos, sociales y culturales (artículos 22º a 27º)
5. Los artículos que señalan los vínculos entre el individuo y la sociedad de la que forma parte (artículo 28º a 30º).<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Desde entonces el 10 de diciembre se ha convertido en el Día Internacional de los Derechos Humanos.

<sup>114</sup> CASSIN, René citado por ORAA, Jaime y Felipe GÓMEZ ISA, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos / Universidad de Deusto, 1997, p. 56.

La concepción jurídica del Derecho a la Información aparece en el artículo 19, donde encontramos su significado:

"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."<sup>115</sup>

En el artículo 29 se señalan, además de los deberes, las limitaciones a las libertades fundamentales abordadas en su texto, así:

"...2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática...3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas".<sup>116</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, es una recomendación; por lo tanto, a diferencia de un tratado, carecería de fuerza de ley. Sin embargo, con el pasar de los años, se ha convertido en un instrumento normativo que crea obligaciones jurídicas para los Estados miembros de la ONU. Hoy día se considera que muchas de sus cláusulas tienen carácter de derecho internacional consuetudinario y su invocación es mayor que cuando fue adoptada en 1948.

Este documento es el primer instrumento que debe consultarse cuando se quiera identificar el contenido actual de los Derechos Humanos en el plano mundial. Gran parte de los Estados continuará acudiendo a ella para encontrar sus prerrogativas fundamentales, mientras los diversos tratados o pactos en la materia no sean ratificados.

<sup>115</sup> RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (comp), *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*, México, CNDH, 1998, t. I, p. 22.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 24.

### 3.1.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

Como consecuencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba, el 16 de diciembre de 1966, dos importantes documentos internacionales que vinieron a ampliar, precisar y regular las prerrogativas civiles, políticas, sociales y culturales contenidas en dicha declaración: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos instrumentos son de carácter general y universal, porque cubren todos los Derechos Humanos y cualquier Estado puede ratificarlos, sin importar su ideología o sistema político; la única condición es coincidir en que los Derechos Humanos brindan protección a la persona.

Centraremos la atención en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que es en éste donde se ratifica, en el artículo 19º, el Derecho a la Información, como sigue:

"...2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección...3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas".<sup>117</sup>

Como complemento del documento referido, el 23 de marzo de 1976, entra en vigor el Protocolo Facultativo del mismo, mediante el cual se instituye un órgano de ejecución y supervisión de ambos textos denominado Comité de Derechos Humanos; que tiene la facultad para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 50.

derechos enunciados en el Pacto, siempre que el Estado en el que ocurra el atentado haya suscrito el Protocolo y que el interesado haya agotado los recursos de la jurisdicción interna.

Los dos Pactos de 1966, junto con el Protocolo, complementan a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estos instrumentos internacionales constituyen tratados multilaterales que obligan a los Estados firmantes a garantizar los derechos en ellos incluidos.

### **3.1.3 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948**

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre se aprobó en la IX Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá el 2 de mayo de 1948, meses antes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diciembre del mismo año.

Si bien este instrumento recoge una serie de derechos económicos, sociales y culturales, se enfoca, principalmente, a los derechos civiles y políticos. Cabe destacar que, a diferencia de otros documentos internacionales, no sólo contempla prerrogativas del individuo, sino también prevé sus deberes, ya que "los derechos de cada uno están limitados por los de los demás";<sup>118</sup> además reconoce a las personas la posibilidad elevar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente y de recibir pronta respuesta.

La Declaración Americana contempla, en su artículo IV, la libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio; así como en el precepto V, la protección a la honra, a la reputación y a la vida privada y familiar.

---

<sup>118</sup> HITTERS, Juan Carlos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1991, t. I, p. 162.

En un principio, dicho documento careció de fuerza obligatoria, pues se le atribuyó el carácter de recomendación, sin las formalidades de un convenio, ni órganos encargados de supervisar su acatamiento; sin embargo, el hecho de que no sea un tratado no significa que carezca de efectos jurídicos vinculantes. Desde la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con la Convención de San José de Costa Rica en 1978, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha reconocido a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 como fuente de obligaciones internacionales y derecho sustancial para los Estados miembros, porque tiene jerarquía convencional y valor consuetudinario.

### **3.1.4 Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica)**

La Convención Interamericana de los Derechos Humanos, también conocida, por el lugar de su realización, como Pacto de San José de Costa Rica, fue aprobada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos de la OEA, el 22 de noviembre de 1969, entrando en vigor hasta el 18 de julio de 1978.

Las prerrogativas a proteger por dicho tratado son, en relación con los Estados suscriptores de la Convención, los derechos tutelados en ésta; y tratándose de los demás miembros, los consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

El Derecho a la Información se reconoce en el artículo 13º de la siguiente manera:

\*...1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso

precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas...<sup>119</sup>

Como resultado del Pacto de San José surgen dos órganos, no subordinados y de igual jerarquía, competentes para conocer los asuntos en materia de Derechos Humanos, con el propósito de garantizar en forma efectiva la protección de los individuos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para ampliar al multicitado tratado, se realizó el Protocolo de San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, para incluir los derechos económicos, sociales y culturales no previstos en aquel.

### **3.2 Derecho Comparado**

La experiencia internacional ha demostrado que el reconocimiento universal del Derecho a la Información ha sido un factor decisivo para el avance político y democrático de los Estados contemporáneos, porque asegura la participación efectiva de los ciudadanos, mejora el ejercicio de la función pública y la calidad de vida de las personas.

El derecho comparado puede considerarse como una herramienta de orientación, que sirve de guía para iniciar reformas, adiciones o crear nuevas normas y que además ayuda a comprender e interpretar el sistema jurídico propio.

---

<sup>119</sup> SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo, *Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales*, México, CNDH, 1994, p. 87.

Por lo anterior, en el presente apartado, se expondrá una visión general y breve de la legislación en materia de acceso a la información prevista en diversas latitudes del mundo, tomando como ejemplo a algunos países; pues hacer referencia a cada una de las Naciones que han incorporado este derecho fundamental a su normatividad constituye tema suficiente para la realización de una amplia investigación distinta a la que nos ocupa.

### **3.2.1 Esquema Estadounidense**

En los Estado Unidos de América (E.U.A.), se cuenta con un grupo de Leyes de Libertades de Información (*The Freedom of Information Laws*), cuyo fundamento legal se localiza en la Primera Enmienda Constitucional. Estos instrumentos normativos son ordenamientos estatales y federales que permiten el acceso al público a los documentos generados por los órganos de gobierno y a las asambleas celebradas por éstos.<sup>120</sup>

Todos los estados que integran esta Nación tienen normas que sujetan a los organismos gubernamentales a realizar sesiones públicas y a permitir a los ciudadanos el acceso a registros del gobierno, salvaguardando el derecho a la privacidad de las personas.

Así como el público puede enterarse de información a través de estos ordenamientos, también contienen numerosas excepciones que limitan o niegan el acceso público a las sesiones, así como a datos sobre ciertos asuntos, comúnmente de tipo personal.

Los cuerpos legales federales garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados Unidos de América que serán abordados en este apartado son:

---

<sup>120</sup> OVERBECK, Wayne, *Major Principles of Media Law*, Estados Unidos de América, Harcourt College Publishers, 2001, p. 365

- Freedom of Information Act (1966)
- Privacy Act (1974)
- Government in the Sunshine Act (1976)

La *Freedom of Information Act* tiene como propósito proteger, regulándolo en forma expresa, el Derecho que tienen los ciudadanos al libre acceso a documentos oficiales. Podemos concebir a la *Freedom of Information Act (FOIA)*, en el ámbito federal, como una ley del Congreso que obliga a diversos órganos federales a abrir sus registros al público para su inspección y copiado.<sup>121</sup> Estos entes gubernamentales deben publicar la información en el Registro Federal (The Federal Register), disponible en línea a través de computadoras o en bibliotecas, para facilitar a los usuarios de dicha Ley, la identificación de los datos que desean revisar.

Partiendo del principio básico de que la información pertenece a los ciudadanos, por regla general, un vasto número de datos en poder de las agencias<sup>122</sup> del Gobierno Federal deberá estar disponible para su consulta pública a un costo razonable, a menos que se refiera a información comprendida dentro de una o más de las nueve categorías específicas que prohíben su revelación, que se refieren, en resumen, a:

1. Documentos que han sido clasificados como confidenciales porque su revelación ocasionaría un daño identificable a la seguridad nacional o a la política exterior de los Estados Unidos, así como aquellos considerados secretos por orden del Presidente.

---

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> Para efectos de la FOIA, el término agencia (*agency*) incluye departamentos ejecutivos, departamentos militares, corporaciones gubernamentales, corporaciones controladas por el gobierno, otras agencias ejecutivas y agencias regulatorias independientes. En suma, casi engloba la totalidad de entes del gobierno federal, con excepción del Congreso y de las Cortes. Véase OVERBECK, Wayne. *op. cit.*, nota 120, p. 334.

2. Documentos relacionados con reglas y prácticas del personal interno de agencias federales.
3. Asuntos que quedan específicamente exentos de apertura pública por alguna otra Ley estatutaria.
4. Secretos industriales e información financiera y comercial privilegiada recolectada por agencias gubernamentales.
5. Comunicaciones entre agencias distintas o dentro de una misma que involucren deliberaciones previas a decisiones de procesos internos, porque pueden afectar la decisión en sí (por ejemplo, propuestas de ley), salvo en un litigio entre agencias.
6. Archivos personales, médicos y documentos similares que deberían ser mantenidos en forma confidencial para proteger la privacidad de las personas.
7. Archivos investigados y recopilados para fines de orden público, pero solamente cuando la apertura de tales archivos:
  - a) Interfiera con el cumplimiento forzoso de la norma o diligencias de orden público.
  - b) Prive a una persona de un juicio justo o de una decisión imparcial.
  - c) Constituya una invasión injustificada a la vida privada de una persona.
  - d) Revele una fuente confidencial, incluyendo agencias federales, locales o extranjeras, autoridades o instituciones privadas; así como en el caso de registros llevados por una autoridad encargada del curso de una investigación criminal o tratándose de una agencia que guía una investigación de inteligencia en el campo de la seguridad nacional.

- e) De a conocer técnicas de investigación permitiendo que alguien viole la Ley.
  - f) Ponga en peligro la vida o la seguridad de un individuo.
8. Documentos preparados o utilizados por las agencias responsables de la regulación o supervisión de bancos e instituciones financieras.
9. Datos e información geológica y geofísica, incluyendo mapas, relacionados con pozos de petróleo y gas para evitar especulación de los mismos.

Los supuestos de reserva antes enunciados no han acabado con el problema de la secrecía masiva del gobierno; sin embargo, aun cuando los registros caigan en alguna de las excepciones, los ciudadanos pueden solicitar su apertura interponiendo una demanda.

De conformidad con la FoIA, los peticionarios de la información no necesitan justificar su interés por obtenerla. La Suprema Corte de los Estados Unidos sostiene este criterio señalando que la FoIA se destinó para garantizar a cualquier miembro del público el mismo derecho para descubrir que a uno con algún interés especial respecto de un documento particular.<sup>123</sup>

La petición debe dirigirse, en primer término, al funcionario designado para manejar solicitudes de la FoIA dentro de una agencia en particular. En caso de que esta instancia no de resultado, se dirigirá a la jefatura de la agencia, a menos que ésta haya especificado un procedimiento diferente para apelar. Si este camino tampoco es exitoso, al requirente no le queda más que acudir a la Corte.

---

<sup>123</sup> Department of Defense v. Federal Labor Relations Authority, 510 U.S. 487, 1994 citado por OVERBECK, Wayne, *op. cit.*, nota 120, p. 333.

Una vez que las agencias gubernamentales reciben una petición formal de los particulares, deberán responder proporcionando el registro o negando la solicitud, pero fundamentando y motivando su resolución. Actualmente, el plazo para dar respuesta a las peticiones presentadas es de 20 días hábiles, prorrogables a 10 días más; sin embargo, a menudo dicho término no se respeta, siendo una de las principales causas de queja de los ciudadanos. Incluso las posturas de las Cortes al respecto son encontradas: por un lado, han excusado a las agencias, estableciendo que este corto tiempo es más bien una *guía* que un *mandato*, de este modo, las solicitudes pueden tardar un año o más en solucionarse; por otra parte, una Corte Federal de Apelación afirma que ocho años representa un enorme retraso.<sup>124</sup>

Si la resolución de una petición es una negación, el solicitante puede impugnarla, primeramente siguiendo los procedimientos de apelación de la propia agencia, pudiendo acudir después ante la Corte Federal como ya se había mencionado. La carga de la prueba le corresponde al gobierno para probar que su negativa es justificada. Como resultado de enmiendas realizadas a la FoIA en 1974 y 1976, los jueces federales están facultados para revisar los documentos en privado, y decidir si se está en presencia de una o más de las nueve excepciones de la Ley.

Cada órgano gubernamental debe reportar, anualmente, el número y la índole de las solicitudes que reciba, de las negativas que conteste, de las apelaciones y recursos que existan en la Corte Federal.

Resulta relevante hacer referencia a la reforma en materia electrónica, realizada a la FoIA en 1996, que ha facilitado al público la identificación y acceso a los registros gubernamentales, a través de procesos computarizados, ya que las agencias deben tener sus archivos disponibles en forma electrónica en Internet, CD-ROM u otros; además de explicar cuáles datos están disponibles y dónde

---

<sup>124</sup> *Fiduccia v. Department of Justice*, 185 F.3d 1035 citado por OVERBECK, Wayne, *op. cit.*, nota 120, p. 334.

pueden encontrarse. Así, los documentos se dividen en tres categorías: aquellos que deben ser publicados, los que pueden consultarse en cuartos de lectura de las propias agencia o puestos en línea (en Internet) sin necesidad de solicitud, y aquellos disponibles cuando exista petición de por medio. La enmienda de 1996 también ha provocado cambios en los horarios, programas y procedimientos de los órganos federales para responder a las solicitudes.

Como parte de la legislación básica del Derecho de Acceso a la Información Pública, se encuentra la *Privacy Act* de carácter federal, que permite al individuo inspeccionar sus propios archivos en los bancos de datos del gobierno, además de proteger los registros personales de un mal uso.<sup>125</sup> Mientras que la FoIA tiene como pretensión hacer efectivo el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información gubernamental del público en general; la *Privacy Act* fue diseñada para garantizar a los particulares un mayor control sobre la recolección, mantenimiento, divulgación y exactitud de los datos que se encuentren en poder del gobierno que son relativos a su persona. Los órganos del Estado deben salvaguardar el derecho de privacidad de los gobernados; es por ello que dicha Ley intenta evitar la apertura impropia de información personal sin permiso de los interesados.

Esta legislación permite a los particulares la inspección de sus propios registros en los bancos de datos del gobierno, con la posibilidad de corregir los errores que descubran.

En teoría, esta normatividad no tendría que limitar el derecho del público a conocer información gubernamental; sin embargo, su aplicación ha sido criticada, pues en la práctica, en diversas ocasiones ha restringido el acceso a documentos sobre personas. Al respecto, en una tesis de la Corte de los Estados Unidos de

---

<sup>125</sup> OVERBECK, Wayne, *op cit.*, nota 120, p. 365

América se sostiene que si la información exige que sea divulgada por la FoIA entonces la *Privacy Act* no puede impedirlo.<sup>126</sup>

En esta legislación se contemplan once excepciones a su prohibición general de publicar información de registros personales; es decir, once supuestos en los que las agencias federales pueden liberar documentos de individuos sin la autorización de éstos, entre los que destacan: las razones de orden público, cuando los datos sean requeridos por el Departamento de Censos o por el Congreso, así como propósitos parecidos. Tales casos aplican a sistemas enteros de archivos y no a solicitudes específicas de datos como se hace en la FoIA.

Otra de las excepciones establece que un archivo puede ser divulgado sin el consentimiento escrito de la persona a la que se refiere tal información, siempre y cuando la divulgación respectiva esté autorizada por la FoIA; a su vez, en esta última norma, no se permite el acceso tratándose de asuntos personales o médicos, ni aquellos similares cuyo conocimiento constituiría una *clara invasión injustificada a la privacidad*, expresión cuyo alcance corresponde a las Cortes determinar.

Cabe destacar que, de conformidad con lo prescrito en la *Privacy Act*, ninguna entidad gubernamental puede valerse de las limitaciones previstas en la FoIA para negar a una persona el acceso a sus propios archivos que de cualquier manera tendría derecho a conocer bajo el amparo de la Ley de Privacidad. A través de ambos instrumentos legales se garantiza a los gobernados la posibilidad de allegarse a documentación que les incumba.

---

<sup>126</sup> *Greentree v. Customs Service*, 8 Med. L. Rptr. 1510, 515 F. Supp. 1145 (D.C.Cir. 1981) citado por SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA, *Descripción del Derecho a la Información*, México, febrero 2001, p. 5.

En la *Privacy Act* se prevén sanciones económicas para aquellos funcionarios que se excedan al divulgar datos de los particulares, a diferencia de la FoIA en la que existe solamente una vaga amenaza de acción disciplinaria en contra del servidor público que cometa el error de limitar la apertura de la información.

Para complementar la prerrogativa de acceso a la información pública existe la *Government in the Sunshine Act* que obliga a las agencias administrativas a celebrar algunas de sus sesiones en público.<sup>127</sup> En este ordenamiento federal se establece que las reuniones serán abiertas cuando dos o más miembros de una comisión o junta discutan un asunto oficial y se tome alguna determinación de fondo al respecto. Las agencias federales tienen la obligación de anunciarlas con anticipación y de facilitar a las personas su asistencia a éstas, empatando tiempos y lugares para que la gente asista, a menos que la discusión verse sobre temas de índole confidencial.

Las sesiones a puerta cerrada aún ocurren por diversas razones. El funcionario de la agencia debe especificar las bases para llevar a cabo una junta privada, así por ejemplo, quedan excluidas de la apertura a la ciudadanía aquellas reuniones de carácter interno en las oficinas, en las que se produzcan decisiones de recursos humanos o de distribución de trabajo.

Las primeras nueve bases para realizar una sesión cerrada recogidas en la *Government in the Sunshine Act* son paralelas a las nueve excepciones previstas en la FoIA e incluyen, de igual manera, asuntos relativos a la seguridad nacional, de carácter personal, investigaciones de orden público, discusiones de secretos comerciales y semejantes. El décimo supuesto se refiere a litigios pendientes de resolver y a determinaciones judiciales similares.

---

<sup>127</sup> OVERBECK, Wayne, *op. cit.*, nota 120, p. 353

El tribunal o comisión debe votar para celebrar una sesión privada, así como registrar y publicar dicha votación, antes de que el público quede excluido de la misma. Posteriormente la agencia debe mantener archivos completos y precisos de los temas a tratar en la junta.

En caso de violación a alguna de las Leyes de Libertades de Información, los particulares pueden entablar juicio por agravios contra los órganos del gobierno, de conformidad con lo establecido en la *Federal Freedom of Information Act* y en la *Government in the Sunshine Act*. Si el gobernado resulta vencedor, la agencia demandada tendrá que pagar los honorarios del abogado de aquel junto con los costos de la Corte. En las legislaciones estatales también se prevén disposiciones similares.

En la legislación estadounidense relativa al Derecho de Acceso a la Información Pública no se castiga a los profesionales de los medios masivos de comunicación por la filtración y divulgación de información confidencial, pues los responsables son los funcionarios que la hubiesen revelado y serán los que reciban la sanción correspondiente.

Aunque las Leyes de Libertades de Información de E.U.A. no han logrado garantizar totalmente el Derecho de Acceso a la Información Pública, es un hecho innegable que constituyen un esfuerzo ambicioso y completo en materia de regulación y protección de este derecho básico para una efectiva participación ciudadana. Dichos ordenamientos sirven como herramientas valiosas para reunir información, pues han abierto miles de expedientes al escrutinio público que de otra manera habrían permanecido indefinidamente cerrados, propiciando una mayor apertura en beneficio de la sociedad norteamericana.

### 3.2.2 Esquema Europeo

En Europa, los países escandinavos (Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega), tienen una fuerte tradición de apertura informativa y su legislación y cultura de la publicidad de los actos administrativos está sumamente afianzada como regla básica de la administración, relacionada con un ejercicio real de la democracia y de los derechos cívicos de los ciudadanos. En las últimas décadas, otras Naciones, como España y Francia, han incorporado esta normativa como forma de perfeccionamiento del Estado democrático.<sup>128</sup>

De los países antes mencionados se desarrollará el caso de Suecia y el de España.

#### 3.2.2.1 El Derecho de Acceso a la Información Pública en Suecia

En Suecia existe una cultura de transparencia, apertura y rendición de cuentas de más de 200 años, desarrollada tanto a nivel nacional como en el ámbito local. Recordemos que es en este país, con la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa de 1766, donde aparece el primer antecedente del Derecho a la Información, que desde entonces contemplaba la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a documentos administrativos.

Esta Nación carece de un texto constitucional único. La Constitución Sueca se integra por cuatro estatutos básicos denominados, por la propia legislación, como Leyes Fundamentales del Reino, que incluyen: la Ley sobre la Forma de Gobierno, la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley sobre la Libertad de Expresión.

---

<sup>128</sup> CHECCHINI DE DALLO, Ana María, "El Acceso a la Información Administrativa. Una visión comparada", *XXI Jornadas de Archiveros de la Provincia de Santa Fe "El Derecho a la Información: problemática de la accesibilidad documental e informativa"*, Santa Fe de la Veracruz, Argentina. 1999, [www.fortunecity.com/victorian/song967/XXIJORNTutty.htm](http://www.fortunecity.com/victorian/song967/XXIJORNTutty.htm).

El Derecho de Libre Acceso a la Información tiene como base cinco pilares esenciales:

1. El acceso público a documentos oficiales.
2. La libre expresión de los empleados públicos.
3. El derecho legal de publicar información.
4. El acceso público a las audiencias de los tribunales.
5. El acceso público a las reuniones de las asambleas políticas.<sup>129</sup>

Esta prerrogativa se encuentra garantizada en la Ley sobre la Forma de Gobierno,<sup>130</sup> en cuyo artículo 1º se dispone que todos los ciudadanos de dicha nacionalidad gozarán de "...la libertad de información, es decir, de obtener y recibir información y por otra parte de informarse de los propósitos de otros...",<sup>131</sup> con el fin de fomentar el intercambio de opiniones y la ilustración de los súbditos suecos. También en la Ley de Libertad de Prensa<sup>132</sup> se contiene un capítulo específico sobre el carácter público de los documentos oficiales.

La titularidad del Derecho de Acceso a la Información Pública recae en los ciudadanos suecos, en las personas físicas y jurídicas de esta nacionalidad; así como también en los tribunales, en el Parlamento y en la prensa, que legalmente se equiparan de derechos con la ciudadanía.

En el ejercicio de dicha prerrogativa fundamental, se obliga a todos los órganos y niveles de poder, como los Ministerios, el Parlamento, el *Ombusman*, los Municipios, entre otros, a poner a disposición del público en general los archivos pedidos, con excepción de aquellos de carácter confidencial.

<sup>129</sup> 2ª Conferencia Internacional "Nuestro derecho a saber de las cosas públicas y el Acceso a la Información Gubernamental", México, Seminario de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM, marzo de 2002.

<sup>130</sup> Adoptada el 1º de enero de 1975.

<sup>131</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 39, p. 159.

<sup>132</sup> Este ordenamiento data de 1812 y tiene como antecesora a la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa de 1786. Estos datos reflejan la fuerte tradición de apertura informativa que ha existido en Suecia.

En Suecia, el principio de publicidad es la norma y la opacidad la excepción. La accesibilidad documental se concibe de manera amplia y extensa, ya que "...quien requiera la información no deberá probar la existencia de una necesidad para solicitarla, en cambio sí deberá acreditarse la necesidad de reservarla cuando el caso así lo aconseje...".<sup>133</sup> En relación con lo anterior, en la legislación sueca, por regla general, los gobernados no están obligados a probar su interés en obtener datos; en cambio sí debe justificarse la reserva de la información.

El ejercicio del Derecho de Acceso a tales archivos oficiales quedará restringido, de conformidad con el numeral 2º de la Ley de Libertad de Prensa, solamente si la limitación es necesaria tomando en consideración:

- "...1. la seguridad del Reino y sus relaciones con un estado extranjero o una organización internacional;
- 2. la política central financiera, política monetaria o política cambiaria extranjera del Reino;
- 3. la inspección, control y otras actividades de supervisión de la autoridad pública;
- 4. el interés de impedir o perseguir el crimen;
- 5. el interés económico público;
- 6. la protección de la integridad personal o de las circunstancias económicas de un individuo; o
- 7. la preservación de animales y especies de plantas..."<sup>134</sup>

Si bien debe garantizarse este derecho, también es cierto que no debe entorpecer el buen funcionamiento de la Administración Pública; por lo mismo, "...dentro de la calidad de documento concluido, no se integran los informes internos...";<sup>135</sup> es decir, que estos últimos también quedarán excluidos del acceso.

<sup>133</sup> CHECCHINI DE DALLO, Ana María, *op. cit.*, nota 128.

<sup>134</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 39, p.163.

<sup>135</sup> CHECCHINI DE DALLO, Ana María, *op. cit.*, nota 128.

La calificación de confidencialidad de un documento debe hacerse por disposición legal expresa, de acuerdo a la legislación de secrecía, indicando los supuestos en los que se restringe el acceso, pero sin ir más allá de las excepciones previstas en el artículo 2º de la Ley de Libertad de Prensa antes referido.

Cuando se está en presencia de un caso sujeto a secrecía, es obligación de las autoridades no divulgarlo. En la normatividad sueca se contemplan sanciones para aquellos empleados públicos que divulguen datos confidenciales; además, de conformidad con el artículo 5º Capítulo 7 de la Ley Fundamental de Libertad de Prensa se considera como delito contra la libertad de prensa, la conducta de publicar, de manera deliberada, un documento oficial que no está disponible para el público, cuando la persona logre allegarse de tal archivo en el servicio público, mientras desempeña deberes oficiales o bajo cualquier otra circunstancia similar.<sup>136</sup>

A pesar de las restricciones señaladas, el Parlamento o el gobierno, ponderando las circunstancias, pueden abrir un documento en particular, siempre y cuando los autorice una disposición que se refiera a ello.

El carácter secreto de una información será temporal, sujeto a una plazo determinado, que es de 20 años cuando se trata de intereses económicos públicos o privados, de 30 años cuando estén vinculados a la defensa y relaciones internacionales del estado y de 70 años cuando refieran a la vida privada de las personas, no pudiendo exceder del máximo previsto.<sup>137</sup>

Los documentos oficiales originales pueden ser consultados por los ciudadanos en el lugar donde estén guardados, o bien, recibir copias por fax o por correo, sin cargo alguno; aunque sí se cobrará cuando el documento sea más extenso.

---

<sup>136</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 39, p.179.

<sup>137</sup> CHECCHINI DE DALLO, Ana María, *op. cit.*, nota 128.

Esta Nación tiene un registro en el que se archivan todos los documentos del gobierno con el propósito de hacer eficiente y facilitar el acceso al público.

La solicitud de acceso a la información se presentará ante a la autoridad pública que custodia el documento, la cual se encargará de atenderla con prontitud, examinándola y, en su caso, aprobándola. Si el archivo esta clasificado como confidencial, la autoridad debe apoyar su negativa con base en la normatividad de secrecia.

La decisión del órgano estatal de comunicar o dar a conocer un documento no es recurrible; sin embargo, contra el rechazo de la solicitud del particular o la negativa de la autoridad de proporcionar la información existen tres instancias que pueden agotar los ciudadanos. Primero, si el ente que custodia los archivos repele la solicitud del particular, ante esta misma instancia debe resolverse tal inconformidad. Cuando la resolución niega la consulta de un documento solicitado, los interesados pueden impugnar la decisión ante una Corte de Apelación Administrativa. Siguiendo lo señalado en el precepto 15 Capítulo 2 de la Ley de Libertad de Prensa las apelaciones contra .decisiones de Ministros serán conocidas por el gobierno, mientras que aquellas que ataquen resoluciones dictadas por otra autoridad serán desahogadas por el tribunal.<sup>138</sup> Finalmente, si esta segunda instancia (la Corte) confirma la resolución de la primera autoridad, aún el gobernado puede acudir a un Tribunal Superior.

En materia de acceso a la información, Suecia, al igual que en los demás países escandinavos, tiene una estructura orgánica de su administración compuesta por centros de decisión dotados de considerable autonomía, que se encuentran dispersos. Tales centros se expresan en las Agencias Centrales, creadas y reguladas por ley, que operan con una muy relativa sujeción al poder político, ya que el Ministerio al cual corresponden no puede imponerles

---

<sup>138</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 39, p 168.

peculiaridades en la gestión, en tanto las funciones les han sido asignadas por ley y los funcionarios administrativos actúan de acuerdo a ella.<sup>139</sup>

Suecia cuenta con un *Ombusman* del Parlamento que, en materia de libre acceso a la información, se encarga de vigilar el respeto de tal prerrogativa. A nombre de dicho órgano colegiado, este organismo defensor de los derechos tiene la obligación de supervisar al Poder Ejecutivo, incluyendo a las autoridades estatales y locales, desde el punto de vista de control de la legalidad de acciones de funcionarios y autoridades. El *Ombusman* del Parlamento no es una instancia de apelación, tampoco modifica sentencias; solamente dicta recomendaciones y vigila el manejo de los casos.<sup>140</sup>

La cultura de la apertura también se aplica en las audiencias o reuniones, a las que podrán asistir los ciudadanos, a menos que el caso a tratar deba ser considerado como secreto con base en la legislación respectiva, entonces las autoridades las celebrarán a puerta cerrada.

### 3.2.2.2 El Derecho de Acceso a la Información Pública en España

Desde 1978, con el propósito de instituir una democracia sólida, España cuenta con una Ley Fundamental moderna, dándole rango constitucional al Derecho de Acceso a la Información para incentivar la participación ciudadana y el conocimiento de las cosas públicas.

En el numeral 20.1, incisos a) y d), de la Constitución Española están garantizados, conjuntamente, el Derecho a la Información, así como, el de expresión y difusión del pensamiento, como se desprende del siguiente texto:

<sup>139</sup> CHECCHINI DE DALLO, Ana María, *op. cit.*, nota 128.

<sup>140</sup> *Op. cit.*, nota 129.

"Artículo 20.

1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción...d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión..."<sup>141</sup>

Estas libertades no pueden ser absolutas, sino que tienen como límites el respeto al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; además de la protección de la juventud y de la infancia, como se apunta en las disposiciones 20.4 y 18.1, así como 18.4 en lo que al uso de la informática se refiere, de la Ley Fundamental.

La prerrogativa específica de los gobernados a gozar del libre acceso a los registros y archivos administrativos tiene su fundamento constitucional en el artículo 105, inciso b), que dice que:

"Artículo 105. La ley regulará:... b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas..."<sup>142</sup>

Son excepciones al Derecho de Acceso a la Información: la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En los órganos del Estado Español debe imperar el principio de publicidad de sus actividades, excepto en aquellas materias que, por su naturaleza, sean declaradas expresamente como clasificadas, o bien, que tengan carácter de secretas porque así las considera la ley, sin necesidad de previa clasificación.<sup>143</sup> Estos aspectos se encuentran regulados por la Ley 9/1968 relativa a los Secretos Oficiales, modificada por la Ley 48/1978 vigente en la actualidad.

<sup>141</sup> Constitución Española de 1978, art. 20.1, <http://www.mir.es/derecho/constit.htm>

<sup>142</sup> *Ibidem*, art. 105 b).

<sup>143</sup> CARREÑO CARLÓN, José y Ernesto VILLANUEVA VILLANUEVA, *Temas Fundamentales de Derecho de la Información en Iberoamérica*, España, Fragua / UIA, 1998, p. 94.

El contenido básico de esta normatividad lo constituyen, entre otros temas: las autoridades y funcionarios encargados de llevar a cabo las calificaciones de la información; los efectos de cada una de éstas; las medidas positivas para evitar que la publicidad de los actos gubernamentales pueda afectar los intereses fundamentales de la Nación, pero sin que la secrecía se vuelva la regla general. Además, se contempla un sistema de protección junto con las responsabilidades que procedan por infracciones relacionadas con secretos oficiales.

En España, la mayoría de la información es de acceso libre, salvo la que se encuentre clasificada como secreta o reservada, Como explica en entrevista la investigadora de la Universidad de Navarra Ana Azurmendi, "a las materias que son consideradas reservadas tienen acceso no solamente el Ejecutivo, sino también el Legislativo, el Congreso de diputados y senadores. Quitando estos supuestos todo lo demás es de acceso libre aunque hay otros límites de carácter privado que son los intereses mercantiles y la vida privada".<sup>144</sup>

Tomando como base las restricciones señaladas en la Constitución, todos los asuntos, actos o documentos cuyo acceso al público en general pueda dañar o poner en peligro la seguridad y defensa del Estado, deben declararse como materias clasificadas (artículo 2º de la Ley 48/1978).

La información puede ser clasificada de dos maneras: secreta o reservada, según el grado de protección que requiera. Esta determinación será realizada, exclusivamente por el Jefe del Ejecutivo, con su Consejo de Ministros, y el Jefe del poder militar, ésta facultad no es delegable ni transferible. Estos entes deciden, en primer lugar, qué materias son secretas y en segundo término, ambos órganos acuerdan la clasificación de otros asuntos que bien pueden ser secretos o reservados. A esta información sólo pueden tener acceso los jefes militares y el Consejo de Ministros con el Presidente del Gobierno. Cualquier persona puede acceder a estos documentos hasta que transcurran 100 años.<sup>145</sup>

<sup>144</sup> HERRERA BELTRÁN, Claudia, "Mantener documentos oficiales en secreto, abono para la corrupción, según una experta española", *La Jornada*, México, lunes 3 de diciembre de 2001.

<sup>145</sup> *Idem*.

Solamente podrán tener conocimiento de las materias clasificadas, los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se señalen. Dichos sujetos deberán cumplir con las medidas y prevenciones de protección que reglamentariamente se determinen, así como las particulares establecidas para cada situación concreta.

Cuando se pueda prever que una información clasificada llegue a manos de los medios de comunicación, de conformidad con el artículo 9.2 de la Ley 48/1978 reguladora de los Secretos Oficiales, debe notificárseles su carácter de reservado, para evitar su difusión, pues de no respetarse lo anterior, podría dar lugar a una sanción administrativa e incluso penal. Sin embargo, cuando el profesional de la información ignora que se trata de datos secretos no debe ser castigado por divulgarlos, ya que es deber de la administración mantenerlos confidenciales; por lo tanto, no sería justo culpar a los medios informativos por la negligencia de funcionarios poco cuidadosos.

Los secretos oficiales no aplican para el Congreso de Diputados ni para el Senado, que siempre tendrán acceso a todos los archivos que deseen consultar, en los términos descritos en sus respectivos reglamentos. De igual manera, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/81, el Defensor del Pueblo también podrá conocer "todos los documentos que considere necesarios para el desenvolvimiento de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secretos".<sup>146</sup>

Regresando al tema de los límites al Derecho a la Información consagrados en los artículos 20.4, 18.1 y 18.4 de la Constitución Española, debemos decir que la protección civil del honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen se desarrolla en la Ley Orgánica 1/1982.<sup>147</sup> Además existe una regulación específica que garantiza el tratamiento de datos de carácter personal también conocida como Ley Orgánica 15/1999. Este último ordenamiento reconoce a los titulares de los datos los derechos de información, los derechos de consulta al Registro General

<sup>146</sup> CARREÑO CARLÓN, José y Ernesto VILLANUEVA VILLANUEVA, *op. cit.* nota 143, p. 94.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 95

de Protección de Datos, de acceso, de rectificación, de cancelación y de indemnización. Además, se instituye la Agencia de Protección de Datos como órgano encargado de velar por el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y controlar su aplicación, en especial en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos.

Finalmente, si el departamento al que se solicita la información se niega a proporcionarla, las personas pueden recurrir al departamento jerárquicamente superior; o bien, directamente acudir a los tribunales.

### 3.2.3 Esquema Latinoamericano

En los países de América Latina la normatividad referente al Derecho de Acceso a la Información refleja un atraso considerable, es incompleta y no asegura un verdadero ejercicio del mismo.

Algunas Naciones latinoamericanas pretenden brindar dicho acceso a través del **derecho de petición**, que contiene la obligación de los servidores públicos a responder a las peticiones de los particulares dentro de un plazo razonable, cuya duración, en la mayoría de los casos, no está definida. Distintos Estados han establecido el **habeas data** que consiste en el "...derecho de un particular de acceder a toda la información relativa a su persona en archivos públicos y no privados como regla general...";<sup>148</sup> se trata de una prerrogativa personal que no puede ejercerse a nombre del interesado.

En otros territorios se ha consagrado al Derecho a la Información dentro de sus respectivas Constituciones Políticas, concibiéndolo como el deber de los órganos estatales de proporcionar la información requerida por los gobernados,

---

<sup>148</sup> SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PRENSA, *op. cit.* nota 126, p. 1.

salvo aquella que la Ley considere expresamente como reservada. Muchos de ellos han tomado en cuenta las mismas excepciones previstas por el Pacto de San José: el respeto a los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, de la salud pública, de la moral, del orden público.

### 3.2.3.1 El Derecho de Acceso a la Información Pública en Argentina

Argentina ha demostrado ser uno de los países latinoamericanos más destacados en el campo jurídico; sin embargo, sobre el tema del Derecho a la Información hasta antes de 1994 no existían previsiones en su Carta Magna que lo refirieran. A partir de la reforma de ese año, el reconocimiento de dicha prerrogativa fundamental quedó asentado con la ratificación e incorporación de numerosas Declaraciones y Tratados Internacionales que la contienen, tales como la Declaración de Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos; sus disposiciones han sido explícitamente anexadas al texto constitucional argentino, de conformidad con el artículo 75, inciso 22 de la misma.

La Constitución Nacional incluye algunas normas en las que se aborda el Derecho a la Información. En los numerales 41 y 42 se considera la necesidad de tener un conocimiento correcto de temas puntuales: en el primer precepto, se obliga al Estado a proveer datos y educación sobre el medio ambiente; mientras que en el segundo, relativo a las relaciones de consumo, los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho a contar con información veraz y adecuada.

La figura del ***habeas data*** se encuentra reconocida en el artículo 43 de la Ley Fundamental, en el que se establece que las personas podrán interponer una acción de amparo "...para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir

la supresión, la rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos...".<sup>149</sup> El ***habeas data*** no afecta el secreto periodístico.

Este Estado aún no cuenta con normas específicas, en el ámbito federal, que regulen el Derecho de Acceso a la Información Pública; aunque las legislaturas de algunas provincias, como Buenos Aires o Chubut, han sancionado leyes específicas en la materia.

En Buenos Aires, desde el 19 de noviembre de 1998, existe una Ley de Acceso a la Información mejor conocida como la Ley No. 104, dictada con el propósito de reglamentar las disposiciones en las que la Constitución de esta provincia contempla ampliamente dicha prerrogativa, dando cumplimiento al principio de publicidad de los actos de gobierno.

El ámbito de la norma es sumamente amplio pues se garantiza la facultad de toda persona a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente al Estado o en los que tenga participación; así como también de los Poderes Legislativo y Judicial, pero solamente en cuanto a su actividad administrativa, excluyendo lo referente a la acción propia de estos dos últimos.

Cabe destacar que las restricciones a la consulta de los archivos gubernamentales de tales poderes deberán ser aquellas indispensables para salvaguardar el ejercicio de esta prerrogativa, pero a la vez permitir el correcto desempeño de sus funciones y proteger otros derechos de igual jerarquía.

Para efectos de la Ley, se considera información, de conformidad con el artículo 2º de la misma:

"...cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales...".<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Constitución de la Nación Argentina de 1994, art. 43º, párrafo 3º, <http://www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html>

El alcance de la mencionada garantía fundamental se delinea en la citada disposición, de tal manera que los gobernados pueden allegarse de los datos que soliciten independientemente del formato en que hayan sido creados u obtenidos por el órgano requerido que los tenga en su poder; sin embargo, los entes estatales no tienen la obligación de crear o producir archivos que no tengan al momento de realizarse la petición.

El derecho de acceso no es absoluto, por lo tanto, está sujeto a limitaciones expresamente previstas en la Ley; que en el precepto 3º del ordenamiento 104 se enumeran taxativamente; por lo tanto, no se suministrará información:

- "... a) Que afecte la intimidad de las personas, ni Bases de Datos de domicilios o teléfonos...
- b) De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario.
- c) Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional.
- d) Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de la Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes.
- e) Sobre materias exceptuadas por leyes específicas."<sup>151</sup>

Con el último supuesto se amplían las excepciones al acceso, pero solamente a través de una norma. Lo anterior significa que el ejercicio de este derecho no puede ser restringirlo por ninguno de los poderes, evitando que los órganos estatales esquiven su cumplimiento mediante reglamentaciones.

La limitación al acceso de la información puede ser parcial; en este caso, deberá proporcionarse el resto de la documentación solicitada, que se entiende está abierta al público, de conformidad con la disposición 4ª de Ley.

<sup>150</sup> Ley No. 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1998, art. 2º  
<http://www.icfj.org/libertad-prensa/accesobuenosaires.html>

<sup>151</sup> *Ibidem*, art. 3º.

El procedimiento para consultar archivos del gobierno pretende ser económico, por ello, en el numeral 5° del ordenamiento, se consagra la gratuidad de los trámites y, cuando se requiera, el solicitante deberá cubrir solo los costos por reproducción del material pedido.

En la búsqueda de la agilidad y simpleza del procedimiento, la solicitud de información no estará sujeta a más formalidad que la de presentarla por escrito, con la identificación del requirente; no será necesario acreditar algún interés en obtenerla (artículo 6° de la Ley 104).

De conformidad con el precepto 7° de la norma de Buenos Aires, el plazo que tiene la autoridad estatal para responder a la petición del particular es de 10 días hábiles, prorrogables por un periodo igual, en forma excepcional, siempre que medien circunstancias que dificulten la recopilación de los registros y explicando las razones por las cuales se prolongará el tiempo.

En la normatividad número 104 se instrumenta un procedimiento para controlar su cumplimiento por la vía del amparo judicial. La interposición de este medio de impugnación procede contra la negativa constituida por el silencio administrativo de la autoridad, que opera cuando vencido el plazo para dar contestación, la demanda de información no fue atendida o cuando la respuesta obtenida resulta ambigua o parcial (artículo 7°).

La denegatoria de documentos gubernamentales, siguiendo lo dispuesto en el numeral 9°, debe estar fundada y solo puede provenir de un funcionario de jerarquía equivalente o superior al Director General, a fin de que no cualquier empleado impida el acceso.

En lo que a responsabilidades se refiere, prescribe el precepto 10 de la Ley, que incurrirá en falta grave el funcionario público que, arbitrariamente, de algún modo impida el debido ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, ya sea entorpeciendo su consulta o suministrándola en forma incompleta. Cabe hacer notar que en la Ley 104 no se contemplan sanciones para los servidores públicos por las conductas descritas.

### 3.2.3.2. El Derecho de Acceso a la Información Pública en Panamá

En este país, hace algunos meses, para ser exactos, desde el 10 de diciembre de 2001, el Parlamento aprobó la *Ley No. 6* denominada como *Ley que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción Hábeas Data y dicta otras disposiciones*, sancionada por la Presidenta Mireya Moscoso el 22 de enero 2002.

Esta normatividad descansa en cuatro pilares básicos:

1. El **principio de acceso público**, que implica el derecho de toda persona a solicitar y recibir documentos públicos, así como de carácter personal, que se encuentren en poder de los sujetos obligados por la propia ley, sin necesidad de justificar algún interés en obtenerlos. El acceso público será gratuito y solo se cobrarán los costos por la reproducción del material requerido.
2. El **principio de publicidad**, que se refiere a la obligación del Estado de brindar acceso y divulgar toda clase de información que emane de la administración pública (funcionamiento, actividades, estructura), valiéndose de los distintos medios de comunicación.
3. La **rendición de cuentas**, que significa que cualquier servidor público asuma la responsabilidad de sus actos en el desempeño de sus funciones.

4. La **transparencia**, que se concibe como el deber de la administración pública de dar a conocer a los gobernados información relacionada con la gestión pública, el manejo de recursos y la conducta de los funcionarios gubernamentales.

En el ordenamiento se enuncia un amplio número de sujetos obligados, denominados *instituciones*, entre los que se encuentran, siguiendo la disposición primera:

"...Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el Ministerio Público; las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas; la Autoridad del Canal de Panamá; los municipios; los gobiernos locales; las juntas comunales; las empresas de capital mixto; las cooperativas; las fundaciones; los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado..."<sup>152</sup>

También deberán permitir el acceso las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad.

La petición de información pública no requiere cumplir formalidades, pues según el precepto 5º, basta con presentarla por escrito en papel simple o por correo electrónico indicando los archivos que se desean.

Las autoridades tienen 30 días para dar respuesta a la solicitud, periodo que podrá ampliarse por otro igual cuando se trate de un requerimiento complejo y extenso (artículo 7º de la Ley). Se contempla un procedimiento claro y simple para la entrega de los registros pedidos, incluso a través del correo electrónico; o bien, se indicará la fuente, el lugar y la forma de consulta de datos plasmados en medios impresos.

<sup>152</sup> Ley No. 6 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción Habeas Data y dicta otras disposiciones, del 22 de enero de 2002, art. 1º, i. B. <http://www.probidad.org/regional/legislacion/2001/024.html>

En la Ley panameña en cuestión, la información puede ser: **de acceso libre, confidencial o de acceso restringido**. La documentación en poder de una institución es de acceso libre cuando no existe restricción para su consulta y será confidencial, como la propia legislación lo define:

"...Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médicos y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad...también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios".<sup>153</sup>

Los agentes estatales no podrán dar a conocer, bajo ninguna circunstancia, los registros con este carácter.

La **información de acceso restringido** es aquella que, estando en manos de los entes gubernamentales, su propagación se limita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones.

En síntesis, de conformidad con la disposición 14 de la Ley, se considera de acceso restringido, mediante declaración del funcionario competente:

1. La información que tenga que ver con la seguridad nacional.
2. Los secretos comerciales.
3. Los asuntos relacionados con procesos jurisdiccionales del Ministerio Público y el órgano judicial, hasta que causen ejecutorias. En estos casos, sólo las partes involucradas tendrán conocimiento de lo sucedido.

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, art. 1º, i. 5.

4. Los archivos sobre procesos investigativos llevados a cabo por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y el Ente Regulador de los Servicios Públicos.
5. Los datos sobre yacimientos minerales y petrolíferos.
6. Los documentos referentes a negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales.
7. Los archivos sobre investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza proporcionadas por otras Naciones.
8. Los registros del Consejo de Gabinete, del Presidente o Vicepresidente de la República, con excepción de la aprobación de contratos.
9. La información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa en ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar datos incluidos en los supuestos antes enunciados.<sup>154</sup>

Estos archivos se mantendrán reservados por un tiempo máximo de 10 años o antes, si dejan de existir las razones que justificaban su ocultamiento. Dicho plazo admite prórroga hasta por otros 10 años adicionales, siempre y cuando exista una resolución proveniente del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial. En ningún caso la información permanecerá reservada por más de 20 años.

Cabe destacar que la restricción al acceso opera de pleno derecho; es decir, basta el transcurso del tiempo para volverse público, sin necesidad de una resolución u acto administrativo que ordene su apertura.

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, art. 14.

En relación con la acción **habeas data**, de conformidad con el numeral 3º, las personas tienen la facultad de obtener información personal de los archivos, registros o expedientes del gobierno, teniendo la posibilidad de corregir o cancelar datos incorrectos, intrascendentes, incompletos o desfasados.

Esta acción tiene como objetivo garantizar el Derecho de Acceso a la Información; por lo tanto, el ciudadano podrá promoverla cuando la autoridad que posea el dato personal reclamado no lo proporcione o lo provea de manera inexacta o insuficiente (artículo 17 de la Ley). Su trámite será sumario y sin formalidades.

De acuerdo con el numeral 18º del ordenamiento, conocerán de la **habeas data**:

- a) Los Tribunales Superiores que atienden la acción de Amparo de Garantías Constitucionales cuando el funcionario demandado tenga mando y jurisdicción municipal o provincial.
- b) El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, si se trata de una autoridad con mando y jurisdicción en dos o más provincias o en toda la República.<sup>155</sup>

Para lograr el efectivo cumplimiento de la norma, en la regulación panameña no podía dejarse de prever un apartado de sanciones y responsabilidades de los funcionarios públicos. La principal sanción contemplada es la multa, a la que se hace acreedor el funcionario por incurrir en desacato al no facilitar la información requerida, por obstaculizar el acceso, o bien, por destruir o alterar algún registro. La reincidencia da lugar a la destitución del cargo.

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, art. 18.

Las sanciones se impondrán con independencia de las responsabilidades administrativas y penales que puedan surgir; además, el gobernado afectado por la negativa de la autoridad para acceder a una determinada documentación, tiene el derecho de demandar civilmente al servidor público responsable por los daños y perjuicios ocasionados.

Es importante enfatizar que el monto de las multas será destinado al desarrollo de programas de participación ciudadana, colocándolo en una cuenta especial para la Defensoría del Pueblo.

El tema de la participación ciudadana en los actos gubernamentales también quedó incluido en un capítulo de esta nueva norma, a través de figuras como la consulta pública, la audiencia pública, foros o talleres y la participación directa en instancias institucionales.

De igual manera, resulta innovador la previsión de Códigos de Ética que deberán elaborar diversas instituciones del Estado a fin de alcanzar el correcto ejercicio de la función pública.

### 3.2.4 Cuadros comparativos de la reglamentación en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública en los países muestra<sup>156</sup>

#### 1. DERECHOS QUE SE GARANTIZAN

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
Derecho al libre acceso a documentos gubernamentales. Derecho de las personas a inspeccionar sus propios archivos en poder del gobierno, a la corrección de errores y a la confidencialidad. Derecho a que las agencias celebren sesiones públicas.	Derecho al Libre Acceso a la Información. Libre expresión de empleados públicos. Derecho de publicar información. Derecho de acceso a audiencias o asambleas públicas.	Derecho al libre acceso a los registros y archivos administrativos. Protección civil del honor, intimidad personal y familiar y propia imagen. Protección de datos de carácter personal.	Derecho al Libre Acceso a la Información Pública. Acción <i>Habeas Data</i>	Derecho al Libre Acceso a la información Pública. Acción <i>Habeas Data</i>

#### 2. TITULARES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
Cualquier persona que sea ciudadana estadounidense o residente permanente.	Los ciudadanos suecos, sean personas físicas o jurídicas. Los Tribunales, el Parlamento y la prensa.	Todos los ciudadanos	Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna de cualquier órgano perteneciente al Estado.	Toda persona tiene derecho a solicitar la información de acceso público en poder de las instituciones del Estado.

<sup>156</sup> Como fuente para la elaboración de los cuadros se recurrió al Formulario MIR para el Anteproyecto: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Anexo IV "Cuadro comparativo de características de las leyes de acceso a la información en Canadá, Estados Unidos" <http://www.cofememir.org/uploadlests/1297.66.59.23.Anexo>

### 3. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
<p>Son nueve excepciones, entre ellas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Seguridad nacional o política exterior.</li> <li>2) Documentos del personal interno.</li> <li>3) Datos que el Ejecutivo considere secretos</li> <li>4) Secretos industriales</li> <li>5) Información financiera y comercial</li> <li>6) Archivos personales y médicos.</li> <li>7) Respeto al derecho a la privacidad.</li> <li>8) Archivos para fines de orden público</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Seguridad del Reino.</li> <li>2) Relaciones exteriores.</li> <li>3) Política central financiera, monetaria y cambiaria extranjera.</li> <li>4) Inspección, supervisión y control de la autoridad.</li> <li>5) Persecución del crimen.</li> <li>6) Interés económico público.</li> <li>7) Integridad personal.</li> <li>8) Circunstancias económicas de individuos.</li> <li>9) Preservación de animales y plantas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Seguridad y defensa del Estado.</li> <li>2) Averiguación de los delitos.</li> <li>3) Intimidad de las personas.</li> <li>4) Secreto comercial o industrial.</li> <li>5) Política monetaria.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Intimidad de las personas.</li> <li>2) La obtenida de terceros con carácter confidencial.</li> <li>3) Secreto bancario y profesional</li> <li>4) Aquella parte del proceso previo a tomar una decisión que no sea parte de los expedientes.</li> <li>5) Materias exceptuadas por leyes específicas.</li> </ol>	<p>A) <i>Confidencial:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intimidad, datos médicos, psicológicos, historia penal de personas.</li> <li>2. Información de menores</li> <li>3. Registros individuales, expedientes de recursos humanos de funcionarios.</li> </ol> <p>B) <i>Restringida</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad nacional.</li> <li>2. Secretos comerciales.</li> <li>3. Yacimiento minerales y petrolíferos.</li> <li>4. Negociaciones internacionales</li> <li>5. Procesos investigativos y jurisdiccionales no definitivos.</li> </ol>

### 4. SOLICITUD DE INFORMACIÓN

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
<p>El solicitante debe pedir la información conforme a la regulación de cada agencia, sin justificar su interés.</p>	<p>En las solicitudes de información no se requiere probar algún interés.</p>	<p>De solicitar información se pueden obtener copias de los documentos, cuyo examen autorice la administración, previo pago, en su caso.</p>	<p>La petición de información se presenta por escrito, con la simple identificación del solicitante, sin necesidad de acreditar interés.</p>	<p>La solicitud de información no requiere más formalidad, que presentarse por escrito o por vía electrónica indicando lo que se desea. No se necesita justificar algún interés en obtenerla.</p>

## 5. TARIFAS

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
<p>El cobro es por búsqueda, revisión y copiado de registros, dependiendo del <i>status</i> del solicitante.</p> <p>Existen:</p> <p>1) Tarifas de cargo completo</p> <p>2) Búsqueda y revisión gratuita</p>	<p>Se puede recibir copia de los documentos oficiales originales por fax o correo, sin cargo alguno. Se cobrará si el documento es más extenso.</p>	<p>No se señala ningún cobro por el acceso a la información, pero sí por los materiales empleados en su reproducción (copias fotostáticas).</p>	<p>Rige la gratuidad de los trámites.</p> <p>El solicitante deberá cubrir los costos por reproducción del material pedido.</p>	<p>El acceso es gratuito.</p> <p>Se cobrarán los costos por reproducción del material requerido.</p>

## 6. SUJETOS OBLIGADOS

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
<p>Agencias de los órganos administrativos del Gobierno Federal.</p>	<p>Todos los órganos y niveles de poder.</p>	<p>Los diferentes órganos del Estado</p>	<p>Los órganos pertenecientes al Estado o en los que tenga participación. Los Poderes Legislativo y Judicial, en cuanto a su actividad administrativa.</p>	<p>Las llamadas <i>instituciones</i> que abarcan agencias o dependencias del Estado, incluyendo las del Ejecutivo, Legislativo y Judicial; Ministerio Público; entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas; municipios; gobiernos locales; entre otras.</p>

## 7. NEGACIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
<p>La agencia debe explicar la causa de la negativa. Existen procedimiento de apelación de la propia agencia, o bien, puede acudir ante la Corte Federal.</p>	<p>Tres instancias: 1° Ante el órgano que rechaza la solicitud del particular. 2° Impugnación ante una Corte de Apelación Administrativa contra la negativa. 3° Si la Corte confirma la negativa se puede acudir a un Tribunal Superior. El <i>Ombusman</i> del Parlamento vigila el respeto de éste y otros derechos.</p>	<p>La negación debe apoyarse en resolución motivada basada en la Ley de Secrecía. Se cuenta con el amparo ante el Tribunal Constitucional o procedimiento ordinarios.</p>	<p>La denegatoria debe estar fundada y sólo puede ser dispuesta por un funcionario de jerarquía. La insatisfacción de la demanda habilita la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de Buenos Aires</p>	<p>El afectado por la negativa tiene el derecho de demandar civilmente al servidor público responsable por los daños y perjuicios ocasionados.</p>

## 8. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	SUECIA	ESPAÑA	ARGENTINA	PANAMÁ
<p>A) <i>Privacy Act</i>: Sanciones económicas a funcionarios que se excedan al divulgar datos de particulares B) <i>Freedom of information</i>: Una vaga amenaza de acción disciplinaria en contra del servidor público que limite la apertura de la información.</p>	<p>Sanciones para empleados que divulguen datos confidenciales. Es delito de imprenta la publicación deliberada de documentos oficiales no disponibles al público, si la obtiene al desempeñar servicios públicos o deberes oficiales.</p>	<p>Sanciones administrativas y hasta penales, cuando un medio de comunicación difunda datos reservados habiéndosele notificado previamente tal carácter. Si ignora su confidencialidad, el funcionario descuidado será el responsable.</p>	<p>Incurrir en falta grave el funcionario que, arbitrariamente, obstruya el acceso. No se prevén sanciones más explícitas para los funcionarios que impidan el acceso a la información.</p>	<p>Multa para el funcionario que incurra en desacato por no facilitar datos requeridos, por obstaculizar el acceso, o bien, por destruir o alterar registros. La reincidencia provoca destitución. Además de la responsabilidad administrativa y penales que surjan.</p>

**CAPÍTULO IV**  
**MARCO JURÍDICO VIGENTE**  
**DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO**

**4.1 Fundamento Constitucional del Derecho de Acceso a la Información**

A consecuencia de la reforma política de 1977, junto con la influencia internacional recibida, el Derecho a la Información queda incorporado a la Carta Magna, mediante la adición al artículo 6º de la frase final:

"...El derecho a la información será garantizado por el Estado".<sup>157</sup>

En esta expresión se encuentra el fundamento constitucional de esta nueva garantía; sin embargo, se introdujo con una redacción tan abstracta e imprecisa, que ha dejado muchos aspectos sin resolver, suscitando una serie de debates para encontrar una definición adecuada que lo refiera, determinar de qué tipo de derecho se trata, cómo debe interpretarse, cuál es su contenido y alcance, a quién corresponde su titularidad, qué tipo de obligaciones incluye y en quién recaen, cuáles son sus límites, entre otros elementos de discusión.

Como se analizó en el capítulo primero del presente trabajo, el Derecho a la Información es un concepto genérico y amplio, que engloba diversas vertientes, una de ellas es el Derecho específico de Acceso a la Información, al que se enfoca este estudio y que también tiene su base en el último párrafo del artículo 6º ya citado.

Se reserva a la legislación secundaria la tarea de aclarar los puntos en controversia para garantizar su ejercicio efectivo.

---

<sup>157</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, op. cit., nota 24, art. 6.

## **4.2 Régimen Legal del Derecho de Acceso a la Información**

Uno de los pilares fundamentales de los Estados de Derecho contemporáneos lo constituye el principio de publicidad del Estado. El acceso a documentos administrativos no se ha desarrollado adecuadamente en la legislación mexicana, fomentando una mayor discrecionalidad en el manejo de la información gubernamental; sin embargo, existen referencias al respecto contenidas en algunas leyes de carácter federal, las que abordaremos en forma enunciativa, más no exhaustiva, para evitar incurrir en omisiones.

### **4.2.1 Ley de Imprenta**

La Ley de Imprenta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1917, fue emitida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza, en ejercicio de facultades legislativas de que se encontraba investido, entre tanto el Congreso de la Unión reglamentara los preceptos 6º y 7º de la Constitución General de la República.

Esta normatividad ha sido criticada por expedirse sufriendo serias deficiencias formales, las que no abordaremos por haber sido explicadas puntualmente en el segundo capítulo al que remitimos para su adecuado entendimiento.<sup>158</sup> A pesar de todos los problemas que pueda presentar, esta legislación ha conservado su vigencia, pues aún no se ha dictado ordenamiento que la abrogue.

---

<sup>158</sup> Para conocer más datos sobre la Ley de Imprenta de 1917 se puede consultar el punto 2.2.9

Si bien la Ley de Imprenta reglamenta a los numerales 6º y 7º Constitucionales, su objeto es regular a las garantías individuales de libertad de expresión y de imprenta, más no al Derecho a la Información<sup>159</sup>, y siendo más específicos, al Derecho de Acceso a la Información; sin embargo haremos referencia a algunas de sus disposiciones que pudieran guardar relación con el presente análisis.

Se considera relevante señalar los límites al ejercicio de dichas prerrogativas fundamentales, enunciados en los tres primeros artículos, junto con las sanciones previstas en los preceptos 31, 32 y 33 de la Ley, que en resumen comprenden:

1. **Ataques a la vida privada**, que se constituyen mediante manifestaciones o expresiones maliciosas,<sup>160</sup> realizadas por cualquier medio, en presencia de una o más personas, que expongan a alguien al odio, desprecio o ridículo; le causen demérito; afecten su reputación, dignidad o intereses; atenten contra la memoria de un difunto, lastimando con ello el honor de sus descendientes; así como cuando en asuntos civiles o penales, se refieran hechos falsos o se alteren los verdaderos para ocasionar perjuicio. Los ataques contra la vida privada serán penados con arresto desde ocho días hasta dos años de prisión y multa desde cinco a mil pesos, según sea el caso.

<sup>159</sup> Hay que recordar que el Derecho a la Información se introdujo a la Carta Magna en 1977, fecha muy posterior a la expedición de la Ley de Imprenta de Carranza.

<sup>160</sup> La **manifestación o expresión maliciosa**, de conformidad con el artículo 4º de la Ley de Imprenta, es aquella que sea ofensiva, o tenga necesariamente la intención de ofender. Sin embargo, según el precepto 5º de la misma, no se considerará con tal carácter aunque sea ofensiva, "...en los casos de excepción que la ley establezca expresamente, y, además, cuando el acusado pruebe que los hechos imputados al quejoso son ciertos, o que tuvo motivos fundados para considerarlos verdaderos y que los publicó con fines honestos".

2. **Ataques a la moral**, que se presentan al defender, dispensar, aconsejar o propagar públicamente, a través de diferentes medios, los vicios, faltas o delitos; además de llevar a cabo manifestaciones que ofendan públicamente<sup>161</sup> al pudor, la decencia o las buenas costumbres, propicien la prostitución, fomenten la práctica de actos licenciosos o impúdicos. También serán ataques contra la moral, la distribución, venta o exposición al público, de cualquier manera que se haga, de documentos obscenos o que representen actos lúbricos. Las sanciones por atentados de este tipo consistirán en arresto de ocho días a once meses y multa de veinte a mil pesos, dependiendo del supuesto que se trate.
  
3. **Ataques al orden público o a la paz pública**, que se configuran con manifestaciones o exposiciones maliciosas realizadas públicamente, valiéndose de diversos medios, que tengan por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones fundamentales del país; injuriar a nuestra Nación, a sus entidades federativas, a las Naciones amigas, a sus gobernantes o representantes, a nuestras autoridades, cuerpos públicos colegiados, Ejército o Guarda Nacional para provocar contra ellas odio, desprecio o ridículo; incitar a las fuerzas armadas a la desobediencia, a la rebelión, a su dispersión o al incumplimiento de sus obligaciones; agitar a los gobernados a la anarquía,<sup>162</sup> motín, sedición o a la violación de las normas; aconsejar la comisión de un delito.

---

<sup>161</sup> Las **manifestaciones o expresiones son públicas**, acorde con el precepto 7º de la Ley de Imprenta, al llevarlas a cabo, "...en las calles, plazas, paseos, teatros u otros lugares de reuniones públicas, o en lugares privados pero de manera que puedan ser observadas, vistas u oídas por el público".

<sup>162</sup> Conforme al numeral 8º de la Ley de Imprenta, habrá **excitación a la anarquía** "...cuando se aconseje o incite al robo, al asesinato, a la destrucción de los inmuebles por el uso de explosivos o se haga la apología de estos delitos o de sus autores, como medio de lograr la destrucción o la reforma del orden social existente."

De igual manera se transgrede el orden o la paz pública con noticias falsas o adulteradas que pongan en peligro la tranquilidad del país, ocasionen el alza o baja de los precios, afecten el crédito o los bancos; también con publicaciones prohibidas por la ley o por la autoridad por causa de interés público, o hechas antes de que la ley permita darlas a conocer al público. De acuerdo a la conducta desplegada, esta forma de ataques se sancionará con arresto de quince días hasta dos años de prisión, y para determinados supuestos, multa de veinticinco hasta dos mil pesos. En los casos en que se provoque la comisión de delitos, la sanción será señalada por la legislación penal, pero considerando a la publicidad como circunstancia agravante de cuarta clase.

Cuando se presenten ataques contra la vida privada, la moral, el orden o la paz pública, la responsabilidad penal recaerá directamente sobre sus autores y sus cómplices, de acuerdo a las reglas establecidas en el ordenamiento penal (artículo 14); pues la Ley de Imprenta es obligatoria en el Distrito Federal en lo referente a delitos del orden común y en toda la República respecto de delitos de la competencia federal (artículo 36).

Cabe destacar que, siguiendo la disposición 6° de la Ley, las críticas a funcionarios o empleados públicos no configuran delito, siempre que los hechos en que se apoyan sean verdaderos, las afirmaciones racionales y no contenga palabras injuriosas .

Además de los tres límites señalados, en el numeral 9° de la Ley se recogen una serie de prohibiciones que restringen el ejercicio de las libertades de expresión e imprenta y que, en general, se refieren a la publicidad de documentos, que por su naturaleza, deben permanecer reservados; pudiendo dar a conocer algunos de ellos con autorización de los interesados .

Así tenemos que no está permitido publicar, entre otras cosas: escritos o actas de acusación en procesos penales sobre delitos que ataquen la vida privada, sean de adulterio, atentados al pudor, estupro o violación, no pudiendo divulgar los nombres de las víctimas de esto tres últimos; tampoco información de expedientes relativa a juicios de divorcio, reclamación de paternidad, maternidad, nulidad de matrimonio o reconocimiento de hijos; ni palabras injuriosas u ofensivas expresadas en juzgados, tribunales o cuerpos públicos colegiados; así como los actos que deban mantenerse en secreto por disposición legal o judicial. También esta prohibido hacer del conocimiento público los nombres de las personas integrantes de un jurado, su voto y las discusiones privadas para emitir su veredicto; ni los nombres de soldados que intervengan en ejecuciones capitales o de jefes u oficiales del Ejército, Armada y cuerpos auxiliares de policía rural con encargo secreto del servicio; tampoco será posible publicar planos, informes o documentos secretos sobre operaciones militares.

Los infractores a cualquiera de estas prohibiciones serán sancionados con multa de cincuenta a quinientos pesos y arresto de uno a once meses de prisión, independientemente de que resulten acreedores a otras penas derivadas de provocar ataques contra la vida privada, la moral y el orden o paz pública, como se desprende de los numerales 10º y 11º de la Ley. Cuando sean los funcionarios y empleados los que proporcionen información para elaborar una publicación no permitida, la sanción se agrava añadiendo a las señaladas, la destitución del empleo, salvo que se aplique otra por revelación de secretos consignado en la norma (artículo 12 de la Ley).

Como otro tema, debemos mencionar que en la Ley de Imprenta, precepto 27º, quedó contemplado el **derecho de rectificación o de respuesta**, así como el procedimiento a seguir para hacerlo valer. Esta prerrogativa consiste en que las autoridades o los particulares puedan solicitar a los periódicos que publiquen, gratuitamente, las correcciones a artículos, editoriales, párrafos, reportajes o entrevistas; sin embargo, no podrán usarse injurias o expresiones contrarias a la

dignidad del periodista, tampoco se podrá agredir a terceras personas, ni cometer alguna falta a la presente Ley. La infracción al derecho de rectificación o respuesta será castigada con prisión de uno a once meses de prisión, además de exigir la publicación correspondiente.

Aunque la Ley de Imprenta es válida, es ineficaz en la práctica pues ya no corresponde a la realidad que hoy día se manifiesta en nuestro país. Podemos notar que las conductas descritas en los límites contienen conceptos laxos y subjetivos, incluso ajenos a tiempos actuales; además, por el tipo de objeto a regular (las libertades de expresión e imprenta) la responsabilidad recae, principalmente, en los gobernados como titulares de las garantías individuales, y solo de manera excepcional, en las autoridades, a la inversa que el Derecho de Acceso a la Información; por último, agreguemos a lo anterior que las sanciones previstas caen en lo risible.

#### **4.2.2 Ley de Información Estadística y Geográfica y su reglamento**

La Ley de Información Estadística y Geográfica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, es de orden público e interés social y rige lo relacionado con la información estadística y geográfica de México, así como la utilización de la informática, de conformidad con su artículo 1º.

En el numeral 5º de la Ley se garantiza el derecho de acceso al público a la información estadística y geográfica, a través de normas expedidas por el Poder Ejecutivo, asegurando la confidencialidad de los datos estadísticos que los informantes revelen. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)<sup>163</sup> fijará los procedimientos para brindarla, así como los casos en que se podrán a la venta los documentos que la contengan (artículo 4º del Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica).

<sup>163</sup> Cuando la Ley de Información Estadística y Geográfica fue expedida se trataba de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuando se trate de particulares, organismos o gobiernos extranjeros, la información sólo se les proporcionará por conducto de la SHCP o por las unidades integrantes de los servicios nacionales autorizados por dicha dependencia, a menos que sean archivos que deban entregarse a fin de cumplir con otras disposiciones legales (artículo 20 de la Ley).

Las dependencias y entidades de la administración pública federal, los Poderes de la Unión, los gobiernos estatales, las autoridades municipales, las instituciones sociales y privadas y los particulares cooperarán, a petición de la SHCP, en la captación, producción, procesamiento y divulgación de los datos estadísticos y geográficas, como se ordena en el precepto 32 de la Ley.

Con el fin de desarrollar un sistema de identificación nacional para fines estadísticos, están obligados a inscribirse en los registros que lleve la SHCP y a revalidarlos cada año, "...las unidades económicas, empresas y establecimientos industriales, comerciales, agropecuarios, forestales y pesqueros; los dedicados a la producción o venta de bienes o servicios; las sociedades y asociaciones civiles, así como las demás instituciones públicas, sociales y privadas con fines no lucrativos y las docentes y culturales..."<sup>164</sup> con excepción de las asociaciones y los partidos políticos, los cuales solo tendrán que dar a conocer datos relativos a su registro legal o inherentes a éste que sean de carácter estrictamente estadísticos, con base en el principio de verdad sabida y buena fe guardada, por lo que en ningún caso la autoridad verificará lo informado, según lo ordenado por el segundo párrafo del precepto 44 de la Ley.

En la Ley de Información Estadística y Geográfica se regulan dos aspectos relevantes que no se deben confundir: por un lado se garantiza el Derecho de Acceso a la Información de tipo estadístico y geográfico; pero a la vez, por otra parte, existe la obligación de ciertos sujetos llamados informantes a proporcionar datos que integren tal información. De tal suerte que los documentos que como

---

<sup>164</sup> *Ley de Información Estadística y Geográfica, Agenda de la Administración Pública Federal*, 6ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, art. 8º.

particulares es posible consultar, han sido integrados por informes que ellos mismos tuvieron el deber de divulgar; de igual manera sucede con las autoridades; lo cual significa que para efectos de esta legislación en cuestión, los gobernados y los gobernantes asumen un doble papel: de usuarios de la información y de informantes.

En la propia normatividad se indica, en la disposición 35 de la Ley, que son usuarios de los sistemas nacionales:

"...las dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales, los poderes e instituciones sociales y privadas, así como los particulares que utilicen el servicio público de información estadística y geográfica..."<sup>165</sup>

Los usuarios pueden hacer uso de los sistemas nacionales de información estadística y geográfica, sin costo alguno, en los centros de servicio al público de la SHCP.

Se consideran informantes, de acuerdo a numeral 36 de la Ley, los sujetos siguientes:

- \*... I. Las personas físicas y morales, cuando les sean solicitados datos estadísticos y geográficos por las autoridades competentes;
- II. Las unidades económicas, empresas y establecimientos industriales, comerciales, agropecuarios, forestales y pesqueros, así como los dedicados a la producción o venta de bienes o servicios de cualquier clase; las sociedades, asociaciones civiles y las instituciones sociales o privadas con fines no lucrativos, las docentes y culturales que estén obligadas a inscribirse o a proporcionar datos en los registros administrativos, a que se refiere el artículo 8o. de este ordenamiento;
- III. Los funcionarios y empleados de la Federación, así como los de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en los términos en que se convengan con el Ejecutivo Federal; los directores, gerentes y demás empleados de las entidades paraestatales o de otras instituciones sociales y privadas, y

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, art. 35.

IV. Los ministros de cualquier culto que celebren ceremonias relacionadas con nacimientos, matrimonios y defunciones.<sup>166</sup>

Los informantes deben acatar los principios de veracidad y oportunidad al proporcionar los datos requeridos por la autoridad (primer párrafo del artículo 42 de la Ley) y a su vez, esta última debe procesarlos y ponerlos a disposición del público en forma oportuna y completa. Además, los informantes tienen el derecho de rectificación de los documentos cuando sean inexactos, incompletos, equívocos u obsoletos, pudiendo modificarlos o corregirlos, conforme a lo previsto en el numeral 37 de la Ley.

El doble carácter de usuario y de informante de los gobernantes queda recogido expresamente en el texto del artículo 43 de la Ley que a la letra dice que:

"Todo informante que además sea funcionario o empleado de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, así como de las entidades de la administración pública federal, tendrán la obligación de proporcionar la información estadística y geográfica que se le solicite por la Secretaría en los términos de la presente Ley. Igualmente, estarán obligados a captar o producir en el ámbito de sus funciones, datos para los sistemas nacionales, cuando la propia Secretaría lo requiera. En caso necesario dichos funcionarios y empleados prestarán auxilio en el desempeño de cualquier actividad relacionada con la captación, producción, procesamiento o divulgación de la información necesaria para la integración y desarrollo de los sistemas nacionales".<sup>167</sup>

También los gobernados tienen el deber de colaborar con las autoridades, así por ejemplo, los habitantes de la República están obligados a participar en la realización de los censos de manera gratuita, o bien, los ejidatarios, propietarios, poseedores o usufructuarios de predios ubicados en el territorio nacional cooperarán en los trabajos de campo que se lleven a cabo para recabar la información estadística o geográfica, lo anterior de conformidad con los párrafos segundo y tercero de la disposición 42 de la Ley.

---

<sup>166</sup> *Ibidem*, art. 36.

<sup>167</sup> *Ibidem*, art. 43.

La Ley de Información Estadística y Geográfica se rige bajo la observancia de dos principios más: el de confidencialidad de los datos y el de reserva establecida por disposición expresa. Por lo tanto, la autoridad manejará los informes estadísticos facilitados por los particulares o provenientes de registros administrativos o civiles conforme a éstos y en ningún caso podrá comunicarlos; los informantes pueden denunciar ante las autoridades administrativas o judiciales el incumplimiento de los mismos. Cuando deba divulgarse información estadística se hará cuidando el anonimato de quién la proporciona, como lo prescribe el precepto 38 de la Ley.

En el caso de las dependencias y entidades, como se prevé en el numeral 77 del Reglamento de la Ley, tendrán que facilitar los directorios de personas físicas y morales, padrones, inventarios, ficheros y demás registros administrativos o civiles que posean, siempre que su aplicación se relacione con los fines de la legislación en la materia y se respete la confidencialidad y reserva; sin embargo, para efectos de publicación de directorios, no se consideran como datos privados los nombres y domicilios de las personas.

En lo que se refiere a los derechos de propiedad intelectual, industrial o de otro tipo derivados de trabajos de investigación científica de tipo estadístico, geográfico o de otra materia efectuados por los informantes y regidos por otras normas específicas, esta clase de información no será parte de aquella que brinden los informantes, como se desprende del último párrafo del artículo 44 de la Ley.

La confiabilidad de la información es otro principio contemplado en el precepto 45 de la Ley de Información Estadística y Geográfica; sin embargo, la SHCP puede verificar los informes, a través de inspecciones, cuando los datos proporcionados sean incongruentes o incompletos.

De acuerdo a lo prescrito en el capítulo de infracciones, los sujetos sancionados por la comisión de éstas son:

- a) Los informantes por negarse a facilitar la información requerida o suministrarla de manera incongruente, incompleta o falsa; así como por entorpecer la realización de los censos, entre otras (artículo 48 de la Ley).
- b) Los funcionarios o empleados de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas, de los municipios o de los poderes, en términos del numeral 49 de la Ley, por:

- “... I. La revelación de datos estadísticos confidenciales;
- II. La violación de las reservas de los secretos de carácter industrial o comercial, o el suministro en forma nominativa o individualizada de datos;
- III. La inobservancia de la reserva en materia de información geográfica o su revelación, cuando por causas de interés público hubiese sido declarada de divulgación restringida;
- IV. La negativa a desempeñar funciones censales;
- V. La participación deliberada en cualquier acto u omisión que entorpezca el desarrollo normal de los levantamientos censales o de los procesos de generación de información estadística y geográfica;
- VI. Impedir, sin justificación, el libre ejercicio de los derechos de acceso y rectificación de datos, cuando estuvieren a cargo de los registros administrativos establecidos por la Ley;
- VII. Impedir el acceso del público a la Información Estadística o Geográfica a que tenga derecho;
- VIII. La inobservancia de lo ordenado por esta Ley para el correcto funcionamiento de los servicios y sistemas nacionales.”<sup>168</sup>

<sup>168</sup> *Ibidem*, art. 49.

- c) Los recolectores o censores y auxiliares<sup>169</sup> cuando se rehúsen a realizar funciones censales, por violación de la confidencial, y en general, impidan el desarrollo normal de la función estadística, censal o de información geográfica (disposición 50 de la Ley).

Las sanciones administrativas que puede imponer la Secretaría por la realización de las conductas antes enunciadas, de conformidad con el artículo 51 de la Ley, consisten en multa que va desde una hasta 750 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción, independientemente de la responsabilidad penal o civil que pueda surgir. Para su imposición se tomarán en cuenta la relevancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta normatividad.

La reincidencia de los funcionarios o empleados públicos federales, estatales, municipales e integrantes de los poderes se castiga con su destitución.

Cabe resaltar que la manipulación de la información no constituye una infracción explícita de la Ley de Información Estadística y Geográfica; abriendo una puerta para poner en duda la credibilidad, transparencia y manejo correcto de la misma.

Para finalizar este apartado, solo basta señalar que las personas cuentan con el recurso de revocación como medio de impugnación contra las resoluciones emitidas por la Secretaría.

---

<sup>169</sup> Para efectos de la Ley de Información Estadística y Geográfica, en términos del último párrafo del artículo 50, se denominan **recolectores o censores** a "...las personas a las que la Secretaría encomiende labores propias de recolección y recopilación de información estadística y geográfica en forma periódica o durante el levantamiento censal..." y tendrán el carácter de **auxiliares** "...quienes desempeñen cualquier otra actividad relacionada con el proceso de elaboración de la estadística y la obtención de datos de carácter geográfico".

#### **4.2.2.1 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), creado por decreto presidencial el 25 de enero de 1983, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de integrar los sistemas de información estadística y geográfica del país, además de promover y orientar el desarrollo informático en el país.

El INEGI es un organismo cuya independencia es más formal que real. El nombramiento de su Director confirma tal afirmación, pues lo efectúa el Presidente de la República, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público; de igual manera, el Ejecutivo Federal puede removerlo, a su total discreción, bajo el argumento de *pérdida de confianza*. Además de lo anterior, el INEGI carece de autonomía presupuestal y de un servicio civil de carrera.

Las oficinas de estadísticas y censos nacionales son instituciones que favorecen el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información y los documentos que recaban constituyen instrumentos de suma importancia en la toma de decisiones del país. Por ello, consideramos que la falta de independencia del INEGI entorpece el desarrollo correcto de sus funciones. La amplia discrecionalidad pone en tela de juicio, como antes habíamos apuntado, la veracidad y confiabilidad de los datos, pues no se garantiza en forma expresa la transparencia en su manejo.

La reforma legal sobre la autonomía del INEGI ya que se había planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que dice en su parte conducente:

"El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir, oportuna y suficientemente con el Derecho a la Información. El gobierno de la República ofrecerá asiduamente la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el

análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, se propone promover las reformas legales para dotar de autonomía plena al INEGI.<sup>170</sup>

Aquél compromiso se ha postergado y a la fecha no se ha cumplido. La aprobación de la reglamentación en materia de acceso a la información pública, brinda una excelente oportunidad para revisar la normatividad vigente referente a la información estadística y geográfica, pues es urgente fortalecer al INEGI, dotándolo de autonomía e independencia.

Algunos puntos que actualmente no están previstos y que valdría la pena incluir en la nueva regulación son los relativos, primeramente, a los sistemas de verificación externos, pues resultaría benéfico contar con auditores externos capaces de validar las técnicas llevadas a cabo en estudios, censos, encuestas y en el vaciado correcto de resultados oficiales; también generaría gran provecho el establecimiento de criterios legales obligatorios de comparación internacional de los censos, pues el único parámetro recogido en la legislación actual para comparar los resultados de éstos, en relación con otras naciones, es la periodicidad con la que se efectúan.

Para contar con un Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de alta calidad, la labor debe encaminarse a mantener a la vanguardia a dicho organismo, siguiendo procesos de actualización e innovación; así como a buscar su máxima eficiencia, a través de la mejora continua.

La realización de una adecuada reforma en materia de información estadística y geográfica disminuiría notablemente e incluso, podría acabar con la manipulación informativa; además de contribuir, en gran medida, con el desarrollo de la cultura de la transparencia en México.

---

<sup>170</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 13, p. 52.

### **4.2.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sus obligaciones, el registro patrimonial, las sanciones, así como las autoridades competentes y el procedimiento de aplicación de éstas.

Los servidores públicos sometidos a la aplicación de esta normatividad, que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, se refieren únicamente a aquellos que actúan en el ámbito federal, que son: los representantes de elección popular; los miembros del Poder Judicial Federal; los funcionarios, empleados o cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal; los servidores del Instituto Federal Electoral; además de las personas que manejen recursos públicos federales (artículo 2º de la LFRASP y párrafo primero del artículo 108 Constitucional). Los sujetos antes citados deberán desempeñar su empleo, cargo o comisión bajo la observancia de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

En el numeral 8º de la referida legislación, a lo largo de 24 fracciones, se enuncian las obligaciones que tiene que cumplir todo servidor público federal, cuya violación dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan. En materia de información, consideramos que algunos de los deberes que pudieran guardar relación con el tema de estudio son:

- “... I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;...

- IV. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;...
- XV. Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley;...
- XVII. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII. Denunciar por escrito, ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;...
- XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa, relacionada con el servicio público...<sup>171</sup>

De acuerdo a lo establecido en el precepto 10º de la Ley, los gobernados podemos presentar quejas y denuncias en los casos en que nuestros servidores públicos federales incumplan con sus deberes. Para garantizar el debido ejercicio de este derecho, las dependencias y entidades establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso; además, será causa de responsabilidad administrativa la inhibición de tal prerrogativa.

---

<sup>171</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, op. cit., nota 164, art. 8º.

La aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos será efectuada, en términos de su disposición 3ª, por:

- "... I. Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;  
 II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;  
 III. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;  
 IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;  
 V. Los tribunales de trabajo y agrarios;  
 VI. El Instituto Federal Electoral;  
 VII. La Auditoría Superior de la Federación;  
 VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;  
 IX. El Banco de México; y  
 X. Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes."<sup>172</sup>

Dichas autoridades, a través del establecimiento de órganos y sistemas, se encargarán de identificar, investigar y determinar las responsabilidades consecuencia del incumplimiento de las obligaciones, así como también de sancionarias (artículo 11º de la LFRASP).

La Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades realizarán investigaciones relativas a las conductas de los servidores públicos federales que puedan constituir responsabilidades administrativas; para ello, las dependencias y entidades deben facilitar la información y documentación que le sean requeridas.

Los servidores públicos que incidan en responsabilidad por no acatar con sus deberes, según lo dispuesto en el precepto 13 de la Ley, pueden hacerse acreedores a sanciones, tales como:

1. Amonestación privada o pública.
2. Suspensión no menor de tres días ni mayor a un año.
3. Destitución del puesto.

---

<sup>172</sup> *ibidem*, art. 3º.

4. Sanción económica.
5. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, la cual se aplicará de la siguiente manera:
  - a) Cuando el acto u omisión no ocasione daños o perjuicios, ni exista lucro o beneficio, se impondrá inhabilitación de 6 meses a un año.
  - b) Cuando el acto u omisión genere lucro u ocasione daños y perjuicios, la inhabilitación será:
    - I. De 1 a 10 años cuando el monto de éstos no rebase 200 veces el salario mínimo mensual <sup>173</sup> vigente en el Distrito Federal.
    - II. De 10 a 20 años si excede de tal cantidad. Este plazo también será aplicable tratándose de conductas graves de los servidores públicos.

Cuando las infracciones sean graves (como es el caso de la fracción XIX del citado artículo 8º de la LFRASP) se imputará, además, la sanción de destitución.

En la imposición de sanciones se tomarán en cuenta los criterios enumerados en el precepto 14 de la Ley, que se refiere a:

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de eliminar prácticas que contravengan las disposiciones de esta Ley.
2. Las circunstancias socioeconómicas de sujeto.
3. La jerarquía y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
4. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
5. La reincidencia.
6. El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio generado.

---

<sup>173</sup> Para los efectos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se entenderá por *salario mínimo mensual*, según se dispone en el último párrafo del artículo 15, "...el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal."

De conformidad con los artículos 25, 26 y 29, los servidores públicos afectados por las resoluciones administrativas en las que se les impongan sanciones tienen el derecho de impugnarlas, de manera optativa, a través de dos vías:

- a) Dirigirse a la propia autoridad interponiendo el recurso de revocación, conservando la posibilidad de inconformarse de nuevo contra la resolución que se dicte en dicho recurso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; o bien,
- b) Acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones emitidas por este ente pueden ser impugnadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 78) se contempla la figura de la prescripción para la imposición de sanciones que, por regla general, es de 3 años; sin embargo, ésta será de 5 años cuando se trate de infracciones graves y de 2 años respecto al derecho que tiene los particulares a solicitar la indemnización por daños y perjuicios. En todos los casos la prescripción se interrumpe al iniciarse el procedimiento administrativo; aunque volverá a correr si se dejare de actuar.

#### **4.2.4 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su reglamento en materia de evaluación del impacto ambiental**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, es de orden público e interés social. Como su nombre lo indica es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Mexicana referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente en nuestro territorio nacional.

El objeto del presente ordenamiento es propiciar un desarrollo sustentable y establecer las bases, entre otras, para:

- "... I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;...
- VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;..."<sup>174</sup>

De la mano con los puntos citados va el Derecho a la Información ambiental, cuya importancia universal ha ido en aumento. Las sociedades actuales requerimos tener conocimiento de las condiciones del medio ambiente que nos rodea, estar enterados de los factores que pudieran afectar nuestra salud y de las formas en que podemos contribuir a mantener un desarrollo ecológico sostenible.

En la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, encontramos el precedente internacional más relevante en materia del Derecho a la Información Ambiental, en cuyo numeral 10 se resalta que:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso a la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos..."<sup>175</sup>

En México, como resultado de aquella Conferencia Internacional, se lleva a cabo la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en diciembre de 1996, incluyendo un nuevo capítulo intitulado *Derecho a la Información Ambiental*, que comprende del artículo 159 bis al 159 bis 6 y al que se hará referencia brevemente por mantener estrecho vínculo con el tema de estudio: el Derecho de Acceso a la Información.

<sup>174</sup> *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 8ª ed., México, Ediciones Delma, 1998, art. 1º.

<sup>175</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 13, p. 49.

Primeramente cabe señalar que para efectos de la LGEEPA, por **información ambiental** se entiende:

"...cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos..."<sup>176</sup>

Corresponde a la Federación, en términos del artículo 5º de la LGEEPA:

- "... XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta ley;...  
XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente ley;..."<sup>177</sup>

Las facultades establecidas en la ley se cumplen a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual deberá elaborar y publicar, dos veces al año, un informe en el que se describa la situación ecológica actual del país; así como editar una gaceta para dar a conocer la normatividad, los datos oficiales y aquellos de interés general en materia ambiental, independientemente de su difusión por otros conductos, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 159 bis 1 y 159 bis 2 de la LGEEPA.

El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, previsto en el precepto 159 bis, se crea con el objeto de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, a fin de que pueda ser consultada por el público. La SEMARNAT se encargará de desarrollarlo, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

<sup>176</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, op. cit., nota 174, art. 159 bis 3.

<sup>177</sup> Ibidem, art. 5, fr. XV y XVII.

La prerrogativa específica de acceso a la información ambiental la encontramos en el numeral 159 bis 3. A diferencia de la manera en que dicha garantía está prevista en otros ordenamientos, como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vigente; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente la introduce en forma más amplia y precisa, reflejando una mejor técnica legislativa. En la disposición mencionada, toda persona tiene el derecho de disponer, cubriendo los gastos que se generen, no solamente la información ambiental en poder de la Administración Pública Federal (de la SEMARNAT), sino también aquella que esté en manos de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios del país.

Las solicitudes de los particulares deben presentarse por escrito, detallando los datos que se desean obtener y los motivos de la petición (párrafo tercero del artículo 159 bis 3 LGEEPA).

La autoridad tiene la obligación de contestar en un plazo no mayor de 20 días, a partir de la recepción de la solicitud, según lo prescrito en el precepto 159 bis 5; sin embargo, el cumplimiento de este deber es opcional porque la autoridad puede no responder a la petición y se entenderá resuelta en sentido negativo para el gobernado.

Las resoluciones definitivas dictadas en los procedimientos administrativos son impugnables por los particulares, a través del recurso de revisión, de acuerdo a lo contemplado en la Ley ambiental y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículos 159 bis 5 y 176 LGEEPA).

Como ya hemos apuntado, el ordenamiento ecológico vigente permite que las personas se enteren de la información ambiental de interés público; sin embargo, no todos los archivos sobre la materia pueden estar a su disposición. Los límites al Derecho de Acceso a la Información Ambiental se señalan en el artículo 159 bis 4, de tal manera que la autoridad negará su conocimiento cuando:

- "... I. Se considere por disposición legal que la información es confidencial o que por su propia naturaleza su difusión afecta la seguridad nacional;
- II. Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución;
- III. Se trate de información aportada por terceros cuando los mismos no estén obligados por disposición legal a proporcionarla, o
- IV. Se trate de información sobre inventarios e insumos y tecnologías de proceso, incluyendo la descripción del mismo."<sup>178</sup>

Los expedientes de evaluación de las manifestaciones de impacto ambiental, una vez integrados, también estarán a disposición de los ciudadanos, según el numeral 34 de la LGEEPA y el 38 del Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental; sin embargo, los promoventes que requieran de autorización de la Secretaría para realizar obras o actividades que pudieran ocasionar un desequilibrio ecológico, tienen la facultad de requerir que se mantengan reservados, bajo la responsabilidad y custodia de la SEMARNAT, aquellos datos que, de hacerse públicos, afectarían los derechos de propiedad industrial y la confidencialidad de la información comercial. La consulta de los expedientes se realizará en días y horas hábiles, según el precepto 39 del mismo reglamento.

Los personas que reciban información ambiental serán responsables de su manejo y; por lo tanto, deberán reparar los daños y perjuicios causados por su uso indebido (artículo 159 bis 6 LGEEPA).

En lo que se refiere al capítulo de sanciones administrativas, en la disposición 171 de la LGEEPA, no se prevé la imposición de penas específicas contra los servidores públicos que nieguen información pública a los particulares; solamente se castiga a las personas que infrinjan la normatividad ambiental por conductas que generen desequilibrios ecológicos, pérdida de la biodiversidad, que causen daño al entorno, a los recursos naturales o a la salud pública.

<sup>178</sup> *Ibidem*, art. 159 bis 4.

#### 4.2.5 Ley Federal de Competencia Económica y su reglamento

La Ley Federal de Competencia Económica, del 24 de diciembre de 1992, es reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, es de observancia general en todo el territorio y se aplica a todas las áreas de la actividad económica, de conformidad con el artículo 1º de la misma. Este ordenamiento pretende:

"...proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios...".<sup>179</sup>

Según lo dispuesto en el precepto 3º, se consideran como sujetos obligados por dicha normatividad:

"...Todos los agentes económicos, sea que se trate de personas físicas o morales, dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra forma de participación en la actividad económica".<sup>180</sup>

Sobre el tema de la garantía de acceso a la información, en el numeral 31 de la Ley encontramos algo al respecto, pues se establece la facultad de la Comisión Federal de Competencia de requerir informes o documentos para llevar a cabo sus investigaciones. Los datos que recabe dicho órgano administrativo son estrictamente confidenciales; por lo tanto, los servidores públicos que la divulguen serán responsables, excepto cuando exista una orden de una autoridad competente.

<sup>179</sup> Ley Federal de Competencia Económica, Código de Comercio, Legislación Comercial, Bancaria y Financiera, 3ª ed., México, Mc Graw Hill, 1997, art. 2º.

<sup>180</sup> *Ibidem*, art. 3º.

Con apego a lo dispuesto en el artículo 2º del Reglamento de Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión deberá poner a disposición del público sus resoluciones firmes y criterios para su consulta en sus oficinas, así como llevar a cabo su publicación periódica en una gaceta informativa y en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de los datos confidenciales. Todo sujeto vinculado con los hechos investigados por la Comisión tiene la obligación, según se señala en la disposición 29 de dicho reglamento, de proporcionar la información relevante que se le requiera.

En este mismo ordenamiento, en el artículo 49, también se prevé la posibilidad de que cualquier persona, dependencia o entidad de la administración pública presente una consulta en materia de competencia económica o libre concurrencia a la Comisión, la cual tendrá un plazo máximo de 30 días para resolver.

#### **4.2.6 Ley de Comercio Exterior y su reglamento**

La Ley de Comercio Exterior, del 27 de julio de 1993, es de orden público y de aplicación en toda la República. Tiene por objeto, según lo dispuesto en su artículo 1º :

"...regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población".<sup>181</sup>

En el precepto 80 de la misma, se contempla el *derecho al examen o revisión de la información*, cuyo contenido es cercano a la garantía de acceso a la información, ya que ésta no se incluye como tal en dicho ordenamiento; además, se hace referencia a las clases de información que pueden obrar en el

<sup>181</sup> *Ley de Comercio Exterior (análisis y comentarios)*, 2ª ed., México, Themis, 1997, art. 1º.

expediente administrativo: *pública, confidencial, comercial reservada o gubernamental confidencial*. Este artículo es aplicable a los procedimientos relativos a las prácticas desleales de comercio internacional y a las medidas de salvaguarda.

El *derecho de examen o revisión de la información*, previsto en la primera parte de la disposición citada, consiste en que la Secretaría de Economía (antes SECOFI) facilite a las partes interesadas<sup>182</sup> o a sus representantes legales el acceso oportuno a los datos contenidos en el expediente, a fin de que puedan presentar sus argumentos y ejercer su derecho de defensa.

La información se puede obtener de las siguientes maneras:

1. Por solicitud escrita del interesado de copias certificadas de todo o parte del expediente administrativo (artículo 80 de la Ley de Comercio Exterior y artículos 147 y 156 de su reglamento)
2. Mediante la entrega que se realiza de parte interesada a parte interesada de las copias de los documentos que presenten a la autoridad durante el procedimiento, con excepción de la información confidencial (artículo 56 de la Ley de Comercio Exterior y artículo 140 de su reglamento).
3. Por la revisión de la información confidencial llevada a cabo por el representante legal, en el domicilio de la autoridad investigadora, en presencia de un funcionario. Cuando se considere conveniente, la Secretaría de Economía podrá proporcionar copias de estos datos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para el manejo y la devolución de éstos (artículo 161 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior).

<sup>182</sup> Se considera parte interesada, según el artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior vigente, "...a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquéllas que tengan tal carácter en los Tratados o Convenios Comerciales Internacionales".

En la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, como se señaló al inicio, la información se puede clasificar en: *pública, confidencial, comercial reservada o gubernamental confidencial*, lo que significa que existen límites en el acceso a los archivos de los expedientes administrativos, como los apuntaremos enseguida.

De manera enunciativa, en el precepto 148 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se mencionan los casos en los que la *información* es considerada como *pública*, que abarca:

- "... I. La que se haya dado a conocer por cualquier medio de difusión, independientemente de su cobertura, o puesto a disposición del público por la persona que la presenta, o ésta hubiere otorgado su consentimiento para que un tercero la difunda;
- II. Los resúmenes de información confidencial y de información comercial reservada presentados en los términos del artículo 153 de este Reglamento;
- III. Las actas levantadas con motivo de las visitas de verificación y sus anexos, excepto en lo relativo a información confidencial, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- IV. Cualquiera otra información o datos que conforme a la Ley, este Reglamento y otras disposiciones nacionales o extranjeras no tengan el carácter de información confidencial, comercial reservada, gubernamental confidencial y no se prohíba su divulgación."<sup>183</sup>

Como se prescribe en el último párrafo de la disposición 80 de la Ley, durante los procedimientos de investigación, las partes interesadas o los representantes legales pueden solicitar a la Secretaría de Economía el acceso a aquella información no confidencial contenida en el expediente administrativo de cualquier otra investigación, siempre y cuando hayan pasado 60 días de publicada la resolución final que corresponda. Una vez transcurrido el plazo, esa dependencia está en condiciones de expedir copias certificadas del expediente, o bien, permitir su consulta.

<sup>183</sup> Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Colección en materia de Población, Nacionalidad y Extranjería, México, Ediciones Delma, 2002, art. 148.

En la segunda parte del primer párrafo del mencionado artículo 80, se hace referencia a la **información confidencial**, la cual sólo puede ser revisada por los representantes legales de las partes interesadas acreditados ante la autoridad investigadora.

De acuerdo al párrafo segundo de este numeral, las personas con tal carácter no podrán emplear los documentos confidenciales ni difundirlos en su provecho, de lo contrario, serán castigados conforme a la Ley, independientemente de las sanciones civiles y penales que resulten. A quien cometa dicha infracción se le impondrá una pena de difícil cálculo que, acorde con la fracción VI del artículo 93 de la Ley, corresponde a una "...multa proporcional al perjuicio que se ocasione o al beneficio que se obtengan por la divulgación o uso de dicha información..."<sup>184</sup> siempre respetando el ejercicio previo de su derecho de audiencia del probable responsable. En la aplicación de la multa se tomarán en consideración factores como la gravedad de la conducta, la afectación ocasionada, los antecedentes, las circunstancias personales y la situación económica del infractor.

La información tendrá carácter de confidencial, en términos del precepto 149 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, cuando se trate de:

- "... I. Los procesos de producción de la mercancía de que se trate;
- II. Los costos de producción y la identidad de los componentes;
- III. Los costos de distribución;
- IV. Los términos y condiciones de venta, excepto los ofrecidos al público;
- V. Los precios de ventas por transacción y por producto, excepto los componentes de los precios tales como fechas de ventas y de distribución del producto, así como el transporte si se basa en itinerarios públicos;
- VI. La descripción del tipo de clientes particulares, distribuidores o proveedores;
- VII. En su caso, la cantidad exacta del margen de discriminación de precios en ventas individuales;

<sup>184</sup> Ley de Comercio Exterior, *op. cit.*, nota 181, art. 93°.

VIII. Los montos de los ajustes por concepto de términos y condiciones de venta, volumen o cantidades, costos variables y cargas impositivas, propuestos por la parte interesada, y

IX. Cualquier otra información específica de la empresa de que se trate cuya revelación o difusión al público pueda causar daño a su posición competitiva..."<sup>185</sup>

La **información comercial reservada**, como la conceptúa la propia legislación en el numeral 150 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, se refiere a:

"...aquella de cuya divulgación pueda resultar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario de dicha información y que puede incluir, entre otros conceptos, fórmulas secretas o procesos que tengan un valor comercial, no patentado y de conocimiento exclusivo de un reducido grupo de personas que los utilizan en la producción de un artículo de comercio"<sup>186</sup>

La **información gubernamental confidencial**, definida en el artículo 154 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, incluye a:

"...aquella cuya divulgación esté prohibida por las leyes y demás disposiciones de orden público, así como por los Tratados o Convenios Internacionales de los que México sea parte".<sup>187</sup>

Según el citado precepto, formarán parte de dicha clasificación todos la documentación relacionada con la seguridad nacional, con actividades científicas y tecnológicas, así como las comunicaciones confidenciales de gobierno a gobierno.

Los archivos considerados como información comercial reservada y gubernamental confidencial no podrán ser consultados por las partes interesadas ni por sus representantes legales, de conformidad con la segunda parte del primer párrafo del artículo 80 de la Ley.

<sup>185</sup> Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, op. cit., nota 183, art.149.

<sup>186</sup> *Ibidem*, art.150.

<sup>187</sup> *Ibidem*, art.154.

De acuerdo con lo establecido en las disposiciones 152, 153 y 158 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, los interesados tienen el derecho de que la autoridad asigne a sus documentos el tratamiento de confidenciales o de comerciales reservados, según sea el caso, manifestando por escrito las razones por las que los consideran con tal carácter.

#### **4.2.7 Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, es de orden e interés público.

En este ordenamiento se contempla el acceso a expedientes con información pública en algunas de sus disposiciones, pero de manera limitada. Así, siguiendo lo previsto en el artículo 1º, sólo es posible conocer la información relacionada con actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública centralizada, es decir, de la Presidencia de la República y de las Secretarías de Estado, sin perjuicio de lo pactado en los tratados internacionales de los que México sea parte. En lo que se refiere a la administración pública federal paraestatal, en el mismo precepto se establece que la presente Ley también se aplicará a los organismos descentralizados solamente "...respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo",<sup>188</sup> y a sus actos, procedimientos y resoluciones únicamente en lo que respecta al apartado de mejora regulatoria, de conformidad con el artículo 69-A.

---

<sup>188</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *op. cit.*, nota 164, art.1º.

Como podemos notar, la norma es poco clara sobre la consulta de los datos en poder de la administración pública federal paraestatal,<sup>189</sup> dentro de la que encontramos a entes como Petróleos Mexicanos o Comisión Federal de Electricidad, entre otros, cuyos archivos son de interés público y por lo tanto, deberían conocerse.

El acceso a la información, según dicha normatividad, no procederá con relación a asuntos fiscales referentes a contribuciones y a los accesorios que deriven directamente de éstas, tampoco en aspectos financieros, de responsabilidades de los servidores públicos, electorales, de justicia agraria y laboral, ni aquellos en los que el Ministerio Público se encuentre en ejercicio de sus funciones constitucionales. Además de los casos anteriores, el acceso será denegado tratándose de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional y financiera, a éstas últimas solo les será aplicable el título de mejora regulatoria.

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se prevé un capítulo específico llamado *Del Acceso a la Documentación e Información*, compuesto por tan solo dos preceptos. En los artículos 33 y 34, se consagra el derecho de las personas interesadas en un procedimiento administrativo a conocer la situación de su trámite, pudiendo obtener copia certificada de los documentos contenidos en el expediente a cambio del pago correspondiente; pero con excepción de aquellos archivos que "...contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba".<sup>190</sup>

<sup>189</sup> La administración pública federal paraestatal, también llamada descentralizada, siguiendo a Alfonso Nava Negrete, "...comprende a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos...". Véase NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.116.

<sup>190</sup> *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, op. cit, nota 164, art. 33.

En relación con los preceptos anteriores, en las siguientes fracciones del artículo 16, se establecen como obligaciones de la administración pública federal, en relación con los particulares:

- "... III. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;
- VII. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- VIII. Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes;
- IX. Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones;
- X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la Ley..."<sup>191</sup>

Si bien el artículo 16 señala que es deber de los integrantes de la administración pública federal facilitar el acceso a la información pública, la misma disposición inhibe la satisfacción de este derecho con vaguedades como *en los términos previstos en ésta u otras leyes*.

Los particulares elaborarán sus peticiones por escrito cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de optar por presentarlas a través de medios de comunicación electrónica, como se prescribe en el artículo 69-C de la misma.

También las autoridades tienen obligación no solo legal sino constitucional, de conformidad con la fracción X del citado artículo 16 y con el artículo 8º de la Ley Fundamental, de dar respuesta a las peticiones formuladas por los particulares, en un plazo no mayor de tres meses, según lo prescrito en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se fije otro distinto. Si

<sup>191</sup> *Ibidem*, art. 16, fr. III, VII, VIII, IX, X.

transcurrido el tiempo, la dependencia u organismo descentralizado no contesta a la promoción presentada, se configurará *negativa ficta*, a menos que en otra norma se prevea lo contrario. La autoridad deberá expedir una constancia asentando la circunstancia de negativa ficta o de positiva ficta, si así lo prevé otro ordenamiento.

Dicha negativa ficta, así como los demás actos y resoluciones, tanto de las autoridades administrativas como de los organismos descentralizados federales, que den por terminado el procedimiento administrativo, una instancia o resuelvan un expediente son impugnables por los particulares afectados, según lo enunciado en el artículo 83, quienes podrán interponer el recurso de revisión, o bien, cuando proceda, acudir al ~~recurso~~ juicio de amparo.

Otro aspecto a tratar, porque consideramos que mantiene relación con el Derecho de Acceso a la Información de los gobernados, es el relativo al Registro Federal de Trámites y Servicios, contemplado en el Capítulo Cuarto del Título Tercero A *De la Mejora Regulatoria* de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual será público. En este registro, manejado por la Comisión de Mejora Regulatoria, las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal deberán proporcionar la información sobre cada trámite para su inscripción, en los términos del artículo 69-M.

En el artículo 70 de la citada Ley, se enuncian las sanciones a las que puede hacerse acreedor un servidor público y que pueden consistir en:

- “... I. Amonestación con apercibimiento;
- II. Multa;
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- IV. Arresto hasta por 36 horas;
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos”.<sup>192</sup>

<sup>192</sup> *Ibidem*, art. 70.

De conformidad con el artículo 70-A, también pueden quedar destituidos e inhabilitados para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, al menos por un año, cuando debiendo contestar las peticiones de los particulares incumpla con ello por dos veces, así como por el hecho de no poner a disposición del público la información sobre los trámites inscrita en el Registro, entre otros casos.

Además, por la violación de dicho ordenamiento, también se aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, independientemente de las penas por los delitos que se puedan tipificar.

A pesar de sus limitaciones, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al recoger el derecho de los gobernados de acceder a determinada información en varios de sus artículos, puede ser un instrumento que ayude a transparentar la actuación de algunas de nuestras autoridades, en particular, de la administración pública federal centralizada. Pues a través de esta norma, como señala Ernesto Villanueva, "...puede obtenerse información sobre concursos y subastas públicas, sueldos de funcionarios, números de auxiliares y asesores de altos funcionarios, detalles de actividades específicas que desarrollan áreas, unidades u oficinas..."<sup>193</sup>.

Sin embargo, también es cierto que dicha normatividad presenta serias deficiencias que dificultan la práctica de la prerrogativa en cuestión, propiciando que la regla general de la apertura de la información se convierta en excepción y que el secretismo continúe imperando. Por mencionar algunas vaguedades del ordenamiento: no se contemplan plazos para ejercitar este derecho; tampoco se prevén sanciones para aquellos servidores públicos que impidan tal acceso; en lo que se refiere a las excepciones, el contenido de conceptos como defensa y seguridad nacional no se precisa, ni se indica cuál autoridad será la competente para determinar los casos en que los archivos quedarán reservados.

<sup>193</sup> Cfr. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *op. cit.*, nota 13, p. 47.

#### **4.2.8 Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Derecho a la Información**

La jurisprudencia es una fuente de derecho en el sistema jurídico mexicano y se refiere a "...la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o por salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito..."<sup>194</sup>

En materia del Derecho a la Información, existen dos tesis jurisprudenciales importantes de citar.

La primera la emite la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos, y en ella se puntualiza que el Derecho a la Información se introdujo a la Carta Magna, con motivo de la llamada Reforma Política, como una garantía social correlativa a la libertad de expresión, que consiste en que el Estado permita que los partidos políticos manifiesten sus distintos puntos de vista, valiéndose de los medios de comunicación. Corresponderá a la legislación secundaria precisar la definición de esta prerrogativa fundamental.

En la misma tesis también se explica que el establecimiento de este nuevo derecho no implicaba otorgar a los gobernados una garantía individual para solicitar y recibir información de las autoridades en el momento y de la manera que mejor les convenga. Con estos términos parecería que se está negando el acceso a la información; sin embargo, no es así, pues el texto se refiere a que "...el Derecho a la Información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente";<sup>195</sup> es decir, esta afirmación no significa que

<sup>194</sup> *Op. cit.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nota 44, t. I-O, p. 1892.

<sup>195</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Segunda Sala, t. X, agosto de 1992, p. 44.

los órganos del Estado queden exentos del deber constitucional de informar, sino que tendrán la obligación de hacerlo en la forma y términos que disponga la legislación secundaria.

Como resultado del caso presentado por el organismo Alianza Cívica, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó, por unanimidad de once votos, el segundo precedente jurídico referente al Derecho a la Información en el que se realiza un análisis sobre el contenido de la frase *el derecho a la información será garantizado por el Estado* del último párrafo del artículo 6º Constitucional, concluyendo que se trata de una garantía íntimamente relacionada con el respeto a la verdad, fundamental para el desarrollo de la conciencia ciudadana y del progreso social del país. Por lo tanto, las autoridades, cuya función debe ser la de servir, atentan gravemente contra las garantías individuales si adoptan "...conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad...",<sup>196</sup> fomentando la cultura del engaño, de la manipulación y de la ocultación.

#### **4.3 Propuestas de Reglamentación del Derecho de Acceso a la Información**

En México, la cultura del secretismo ha imperado desde siempre; ha quedado al arbitrio de los gobiernos decidir qué información será del conocimiento público y cuál no, dependiendo, muchas veces, de la conveniencia de los grupos de poder. Este encubrimiento ha fomentado la realización de prácticas ilegales, la ocultación de errores y la protección de intereses de unos cuantos; ha contribuido a mantener el terreno fértil para el crecimiento de la corrupción, que ha sido tan desmedido, que hoy día resulta sumamente complejo detener y cambiar.

---

<sup>196</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. III, junio de 1996, p. 513.*

En los últimos años, a consecuencia de la reforma electoral que permitió, primero, que los partidos políticos, distintos al oficial, conquistaran espacios logrando, poco a poco, una conformación plural del gobierno, y segundo, que abrió la posibilidad a la alternancia en el poder (concretada el 2 de julio de 2000); así como gracias al incremento de la participación de los diversos actores sociales en la vida nacional; la cultura de la transparencia, en oposición a la del secretismo, cobró auge. Actualmente, es considerada como uno de los valores fundamentales de la democracia y es uno de los principios de la política gubernamental vigente para controlar y supervisar la actividad del Estado.

Una de las formas de materializar el principio de transparencia es garantizando el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información a todos los gobernados. El primer paso para alcanzar este objetivo es contar con una reglamentación que desarrolle dicha prerrogativa específica, derivada de la garantía contenida en el último párrafo del artículo 6º Constitucional.

La Ley de Acceso a la Información se presenta como un antídoto contra los abusos de autoridad y como un requisito para la consolidación democrática; pues involucra a los ciudadanos en los mecanismos de rendición de cuentas y reduce los márgenes de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos; en síntesis ayuda a frenar y limitar la corrupción.

Los diversos sectores de la sociedad y las organizaciones políticas, atentos en el tema, se han empeñado y han presionado para lograr la aprobación de una ley de este tipo. Así tenemos que, en el plano estatal, en los Estados de Nayarit, Nuevo León y el Distrito Federal, entre otros, se entregaron proyectos de esta naturaleza ante los Congresos locales, por su lado, el Jefe de Gobierno del D. F. está preparando la suya; en el ámbito federal, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) expuso su iniciativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la misma manera, lo hizo el Grupo Oaxaca y el Gobierno Federal.

Todos estos proyectos han sido reflejo del creciente interés por garantizar al ciudadano el derecho a estar mejor informado conteniendo como regla general que la información gubernamental sea del conocimiento público y esté a disposición del mismo, teniendo como excepción, a aquella que expresamente y por mandato de ley sea considerada como reservada o confidencial.

México demanda hoy un cambio de cultura en materia de administración pública y una forma muy distinta de gobernar, en la que la transparencia y la veracidad sean la regla de todos los días.

#### **4.3.1 Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional**

Como ya lo habíamos mencionado, la transparencia es uno de los ejes primordiales de las actuales democracias.

En nuestro país, a partir del 2 de julio de 2000, el nuevo gobierno ha incluido este principio a su política, haciendo referencia constante, a fin de demostrarle a la ciudadanía que el cambio iniciado en aquella fecha se está llevando a cabo; sin embargo, la sociedad no se conforma con discursos ni buenas intenciones, pues son los hechos los que reflejan la realidad de tales cambios.

Para avanzar en ellos se requiere de acciones concretas y de consensos, por esa razón el Ejecutivo Federal y los ocho partidos políticos nacionales con registro oficial firmaron, el 7 de octubre de 2001, un documento denominado *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* que contiene 47 acciones en lo social, económico, internacional y político (a 13 de ellas se les clasificó como inmediatas) con el propósito de integrar los principales puntos de la agenda legislativa.

Uno de los tópicos contenidos en dicho pacto, en el ámbito político, es el de promover que los ciudadanos y los medios de comunicación tengan acceso a la información oficial.

El *Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional* fue ratificado por los coordinadores de los cinco grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), manifestando su apoyo a los propósitos, metas y objetivos a alcanzar como Nación.

Consideramos importante mencionar este pacto antes de señalar las propuestas de reglamentación del Derecho de Acceso a la Información (aun cuando se haya firmado con posterioridad a la presentación de algunos de estos proyectos), pues incluye el tema de la transparencia y del acceso como uno de los puntos de coincidencia para legislar y del cual se desprende la Ley sobre la materia.

#### **4.3.2 Propuesta presentada por el Estado de Nayarit**

El 22 de marzo de 2001, el diputado priista Antonio Sáizar Guerrero entregó al Congreso local la propuesta de *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los municipios de Nayarit*.

En la exposición de motivos se explica, por un lado, el deber de las autoridades estatales a informar sobre sus actividades, y por otra parte, el derecho del ciudadano de requerir el conocimiento de tal información, de esta manera:

"Los servidores públicos no sólo tienen la obligación de ajustar su desempeño a lo dispuesto por las leyes, que es premisa fundamental de todo Estado de Derecho, sino también el deber de transparentar sus actos y rendir efectivas cuentas ante los ciudadanos...El ciudadano, por su parte, como su mandante, debe gozar del fundamental derecho de exigir información sobre la gestión gubernamental en sus diversos ámbitos. Ello es así porque la información pública está en el haber de los gobernados y la autoridad la detenta, sólo como depositaria, únicamente para el cumplimiento de sus fines. Bajo esta perspectiva, bien podría concluirse que la vida democrática se enriquece con una sociedad bien informada".<sup>197</sup>

<sup>197</sup> FRAUSTO CROTTE, Salvador, "Regular Información Pública permitirá consolidar la democracia", *El Universal*, México, martes 16 de octubre de 2001, sección Nación, p. A24.

El propósito de reglamentar la prerrogativa referida, en palabras de los redactores de la iniciativa nayarita, es:

"...hacer del gobierno una 'casa de cristal', es decir, establecer y garantizar el derecho de acceder a los datos que aquél capte, genere, divulgue o reproduzca en cualquier forma o medio, incluso aquellos que los particulares generen con recursos públicos. Ello no solamente permitirá combatir la ocultación, sino también lograr un mejor y efectivo control social sobre la eficiencia y la legalidad".<sup>198</sup>

En la iniciativa prevalece, al igual que en las demás propuestas, el principio general de la apertura a la información (incluyendo los salarios de los funcionarios públicos); negándose, por excepción, solo aquella que la propia Ley clasifique como reservada por razones de seguridad pública, protección de la vida privada, entre otras. La información mantendrá el carácter de confidencial durante un determinado plazo, pudiendo acceder a ella al término del mismo.

Aunque se señala que la obtención de la misma será gratuita; el texto prevé el pago de derechos por su adquisición si las leyes fiscales así lo establecen.

La Procuraduría de Información Pública se erige como el organismo con facultades para solucionar las controversias elevadas por los ciudadanos ante la negativa de algún gobernante a proporcionar la información solicitada. La institución será dirigida por un Procurador, nombrado por el Congreso estatal, que durará cuatro años en su cargo.

Los funcionarios que incumplan con esta Ley serán sancionados en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, e incluso, pueden incurrir en el delito de abuso de autoridad, de conformidad con el respectivo Código Penal. También se consideran infracciones, por mencionar algunas, proporcionar información pública falsa, negarse injustificadamente a otorgarla o no permitir su consulta, así como filtrar aquella considerada como reservada.

---

<sup>198</sup> *Ídem.*

### 4.3.3 Propuesta presentada por el Estado de Nuevo León

La denominada *Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los municipios de Nuevo León* fue presentada por once ciudadanos<sup>199</sup> ante el Congreso local, el 28 de marzo de 2001.

En el documento se destaca el carácter de las entidades o dependencias estatales como depositarias de la información pública, ya que ésta "...no es propiedad de los que la generan, sino de los ciudadanos que, con sus impuestos, contribuyen incluso económicamente a su producción",<sup>200</sup> por lo que tienen la obligación de ponerla a disposición de sus dueños: los gobernados. Así, por ejemplo, podrán conocerse las remuneraciones de los servidores públicos; sin embargo, los datos relacionados con la seguridad nacional o la vida privada quedarán reservados hasta el vencimiento del tiempo de reserva fijado en la propia Ley, que es de 10 años máximo.

La propuesta regiomontana retoma la figura de la Procuraduría de la Información Pública como la encargada de resolver las demandas insatisfechas en materia de información, en términos casi idénticos al proyecto del Estado de Nayarit, con la diferencia que el Procurador permanecerá siete años y no cuatro en el ejercicio de su puesto.

Las infracciones previstas coinciden con las del proyecto nayarita, asimismo, el desacato de la Ley por parte de los servidores públicos se castiga, hasta equipararse con el delito de abuso de autoridad, contemplado en el ordenamiento penal estatal.

---

<sup>199</sup> Los 11 ciudadanos regiomontanos que redactaron la propuesta son: Francisco Gabriel García González, Enrique Cárdenas Zambrano, Luis Carlos Williams Alatorre, Mónica Benítez Morales, Melissa Ríos González Quintanilla, Magin Gustavo Duarte Treviño, Arturo Cantú González, José Ramón Palacios Ruiz, Héctor Juan Martínez y Pérez, Jacobo Marcos Hasbun y Daniela Santos Krasnohira.

<sup>200</sup> FRAUSTO CROTTE, Salvador *op. cit.*, nota 197, p. A24.

#### **4.3.4 Propuesta presentada por el Partido de la Revolución Democrática**

La *Iniciativa de Ley de Acceso a la Información en relación con los actos administrativos y de gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión*, suscrita por el diputado perredista, Luis Miguel Barbosa Huerta, fue propuesta ante el Congreso de la Unión, el 11 de julio del 2001.

La razón política para regular el Derecho de Acceso a la Información radica en la necesidad que tiene el gobierno de recuperar credibilidad y confianza en sus instituciones públicas, así como de legitimar sus actos frente a la sociedad, ya que:

"Abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz, desde las autoridades a los órganos de control y a los gobernados, constituye el antidoto más eficaz contra esos desvíos de poder, al establecer democráticamente el control ciudadano a la gestión pública".<sup>201</sup>

Por lo anterior, las entidades y dependencias de la administración pública tendrán la obligación de poner a disposición del público, ya sea a través de medios electrónicos o de impresos, la información relacionada con sus funciones y su competencia.

En coincidencia con los proyectos de los Estados de Nayarit y Nuevo León, los sueldos percibidos con motivo del ejercicio de cargos públicos también serán del dominio público. La información determinada como reservada permanecerá con dicho carácter durante un periodo de 10 años.

De acuerdo con la propuesta del PRD, corresponderá a la Comisión Nacional de Derechos Humanos salvaguardar el Derecho de Acceso a la Información y vigilar el cumplimiento de esta Ley.

---

<sup>201</sup> *Idem.*

Las sanciones previstas que se impondrán a los funcionarios públicos que comuniquen datos personales o informaciones estatales consideradas, por este ordenamiento, como reservadas, serán entre uno y cinco años de prisión e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos hasta por 10 años.

#### **4.3.5 Propuesta presentada por el Grupo Oaxaca**

Antes de entrar al análisis del proyecto del Grupo Oaxaca se considera conveniente hacer un poco de historia remontándose a los antecedentes de la propuesta: la *Declaración de Oaxaca* del 24 de mayo del 2001, documento firmado por instituciones académicas, organismos no gubernamentales y más de setenta medios de comunicación.

Como se asienta en el Capítulo Primero 1.9 inciso g), el año 2000 es un periodo clave para la puesta en agenda y discusión sobre el Derecho de y a la Información. Diversos esfuerzos académicos y sociales de casi tres décadas anteriores empiezan a concurrir en planteamientos y demandas al tiempo que la difusión se presenta en un marco de transición y apertura política. Se cita la realización del Coloquio Internacional *El Derecho a la Información y los Derechos Humanos* celebrado entre el 18 y 21 de septiembre de 2000 y del Seminario de Derecho a la Información en Oaxaca en mayo de 2001.

La Declaración de Oaxaca subrayó la necesidad de contar con una Ley de Acceso a la Información Pública como un instrumento fundamental para consolidar la democracia. Por lo anterior, se resolvió nombrar una Comisión Técnica, formada por especialistas en Derecho y representantes de medios de comunicación,<sup>202</sup> que

---

<sup>202</sup> La Comisión Técnica estuvo integrada por: Miguel Carbonell (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Sergio Elias Gutiérrez (Grupo Reforma), Jorge Islas (Facultad de Derecho de la UNAM), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (El Universal), Luis Javier Solana (El Universal), Luis E. Salomón (El Informador de Guadalajara y la Asociación de Editores de los Estados), Miguel Treviño (Grupo Reforma), Jenaro Villamil (La Jornada) y Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana).

desarrollara un proyecto de ley de esta naturaleza, basándose en la experiencia de otros países en la materia, intercambiando criterios con instituciones académicas nacionales e internacionales y realizando consultas en diversos ámbitos relacionados con el tema en nuestro país.

Finalmente, después de varios meses de trabajo, la Comisión Técnica elaboró la iniciativa intitulada *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, que fue entregada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados el 11 de octubre del 2001 y que tiene como propósito reducir la corrupción, garantizando el uso eficiente y el manejo transparente de los recursos públicos mediante la rendición de cuentas de nuestros gobernantes (funcionarios públicos, legisladores, jueces, magistrados).

El proyecto del Grupo Oaxaca representa la postura de consenso de los principales sectores de la sociedad civil involucrados en el ejercicio de este derecho fundamental: organismos no gubernamentales, universidades públicas y privadas, académicos, investigadores, especialistas, asociaciones de periódicos y medios de comunicación (engloba a más de setenta diarios nacionales y locales).

Desde el 6 de diciembre del 2001, la propuesta ciudadana obtuvo el aval de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, PT, PVEM y Convergencia por la Democracia, que presentaron, basándose en el espíritu y origen de los trabajos realizados por el Grupo Oaxaca, una iniciativa formal de *Ley Federal de Acceso a la Información* ante el pleno de la Cámara de Diputados.

#### **4.3.5.1 Principios Básicos de la Propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública**

En la iniciativa de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* se desarrollan diez principios considerados como básicos para una adecuada y eficaz normatividad en esta materia, que son:<sup>203</sup>

**1. Derecho Humano Universal.** Significa lograr la efectividad en el ejercicio del derecho humano universal de acceso a la información pública, consagrado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 y establecido en el último párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

**2. La información pública pertenece a las personas.** Corresponde a los gobernados decidir cuál información pública en poder de sus gobernantes les interesa conocer y qué uso le darán a ésta, sin necesidad de acreditar su interés en ella.

**3. Máxima apertura de los poderes del Estado,** rendición de cuentas y transparencia de sus órganos, entidades de interés público y organismos privados que ejerzan funciones públicas. Toda actividad que se realice con dinero público debe ser del dominio público.

**4. Obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado.** El Derecho de Acceso a la Información Pública comprende, por un lado, la prerrogativa de las personas a solicitar y recibir información veraz, oportuna y completa de parte de los órganos del Estado y, por el otro, el deber de éstos últimos de proporcionar y de difundir aquella a que les obligue la ley por los medios más eficaces.

---

<sup>203</sup> "México necesita una Ley de Acceso a la Información Pública", *El Universal*, México, lunes 1 de octubre de 2001, sección Nación, p. A10.

En este proyecto, la obligación de la autoridad se concreta únicamente a facilitar la información que exista previamente a la petición del interesado, más no a elaborar documentos públicos. Si se cuenta con los datos solicitados y si el órgano ante el cual fueron requeridos los tiene a su disposición, entonces éste no podrá rehusar o diferir su entrega. Toda negativa de información deberá estar fundada y motivada.

**5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos.** El procedimiento para que la autoridad otorgue la información no deberá exceder de 10 días hábiles. En su caso, el particular pagará los costos por la reproducción de los archivos pedidos.

**6. Mínimas excepciones a la norma.** La propuesta ciudadana se basa en el principio de que, por regla general *toda la información es pública*, es decir, cualquiera puede tener acceso a ella, y excepcionalmente, *la Ley establecerá los casos en que la información tendrá carácter de confidencial o reservada*, como aspectos relacionados con la protección de la vida privada de las personas, la seguridad nacional, la seguridad pública, la política exterior, los secretos científicos, industriales o bancarios.

**7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver las controversias.** Para garantizar el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información se propone la creación de un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que denominan *Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública*, encargado de capacitar, difundir, ofrecer asesoría, resolver controversias e imponer sanciones administrativas a quienes incumplan la norma. Si a pesar de acudir a dicho organismo subsiste la negativa, el solicitante siempre podrá iniciar el proceso judicial correspondiente.

**8. Tras la pista del dinero.** Todos los órganos del Estados y entidades privadas que ejerzan gasto público estarán obligadas por Ley a permitir el acceso a la información relacionada con los fondos administrados bajo su responsabilidad.

**9. Consistencia jurídica.** En los artículos transitorios, se hace referencia a las normas jurídicas específicas que deberán derogarse por su oposición a la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, o que tendrán que ser reformadas para homologar sus disposiciones normativas con los principios desarrollados en dicho ordenamiento.

**10. Promoción del federalismo.** La iniciativa de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* es de orden público en el ámbito federal; pero pretende servir de base para que los Estados de la República, con respeto a los principios del federalismo y en el tiempo y forma que determinen sus Congresos locales, aprueben una regulación similar.

#### **4.3.5.2 Contenido de la propuesta de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública***

La iniciativa ciudadana de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* se compone de cuarenta y ocho artículos, divididos en seis capítulos, y seis artículos transitorios a través de los cuales se busca garantizar el derecho de las personas de los Estados Unidos Mexicanos a saber, solicitar y recibir la información que se encuentre en poder de los gobernantes, salvo aquella que debe quedar reservada por las razones expresamente señaladas en la propia Ley.

En el primer apartado se incluyen disposiciones generales sobre esta prerrogativa fundamental, también se enuncian una serie de definiciones relevantes en la interpretación de este ordenamiento y el objeto del mismo.

Cabe destacar que esta propuesta incluye un amplio número de sujetos obligados a los que denomina *órganos* y que son:

- “... A. El Poder Legislativo Federal, sus Cámaras, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y cualquiera de sus órganos.  
 B. El Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.  
 C. El Poder Judicial Federal y todos sus órganos en cuanto a su administración y sentencias que hayan causado estado.  
 D. Los órganos autónomos previstos en la Constitución.  
 E. Las demás entidades a las que la Ley reconozca como de interés público; los partidos y las organizaciones políticas con registro oficial.  
 F. Las personas físicas y morales de derecho público y privado cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados, y cuando ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención”.<sup>204</sup>

Todas aquellas personas que desempeñen funciones públicas están obligadas a asegurar el acceso a la información.

La información creada, administrada o en posesión de los entes antes citados se considera un bien público y cualquier persona puede acceder a ella eligiendo la forma en que desea recibirla (verbal o por escrito).

Cada órgano contará con una oficina de atención de solicitudes que formulen los particulares, deberá sistematizar los archivos que se hallen a su cargo para facilitar el acceso y provisión de éstos, además deberá preservar los datos que se vayan generando en reuniones en las que se adopten decisiones públicas.

En el capítulo segundo se enumeran los casos de información reservada que, como la propia Ley la define, es aquella “...que manteniendo su naturaleza, su divulgación se restringe en atención a un interés superior”.<sup>205</sup>

<sup>204</sup> *Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información*, art. 5º, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, Año V, no. 895, viernes 7 de diciembre de 2001, p. 6.

<sup>205</sup> *Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información*, art. 11, *Ibidem*, p. 7.

Para que una información sea considerada como reservada deberá estar clasificada como tal por un decreto del titular del Poder Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión, o del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado en el Diario Oficial de la Federación y procederá solo en los supuestos específicamente señalados como por razones de seguridad nacional, cooperación internacional en actividades de inteligencia, política exterior, entre otras. También será confidencial lo relativo al secreto bancario, a la propiedad intelectual, a la salud pública y el medio ambiente, datos fiscales, el respeto a la vida privada, los procesos de investigación criminal, judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no causen estado.

Estimamos importante subrayar que cuando se trate de investigaciones sobre violaciones graves a derechos fundamentales o delitos contra la humanidad no podrá invocarse el carácter de reservado.

Los archivos se mantendrán confidenciales temporalmente, hasta por un máximo de 10 años, pudiendo ampliarse por el mismo plazo y por una sola vez, excepcionalmente, cuando así lo amerite el caso; o bien, antes del término fijado si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su clasificación.

Los responsables por la divulgación de datos de este tipo serán única y exclusivamente las autoridades encargadas de custodiarla y en ningún caso se podrá sancionar a los particulares.

En el apartado tercero se desarrolla el procedimiento para acceder a la información, que establece que las solicitudes deberán realizarse por escrito y sin necesidad de justificar el interés que motiva a los particulares ni el fin que éstos pretenden dar a lo obtenido.

Toda información proveída será gratuita, salvo que por sus características implique un costo adicional para los órganos obligados a proporcionarla, en cuyo caso se podrán cobrar los derechos que determine la normatividad fiscal respectiva.

Los documentos requeridos serán entregados en un plazo no mayor de 10 días hábiles, que podrán prorrogarse, en forma excepcional, por otros diez cuando resulte difícil su obtención explicando las razones por las que se ampliará el periodo. En ningún caso, se excederá de 30 días hábiles.

Todos los sujetos obligados por la Ley presentarán un informe al Instituto Nacional de Acceso a la Información sobre las solicitudes recibidas y la manera en que se llevó a cabo su tramitación.

En el capítulo cuarto se propone el establecimiento de un organismo autónomo, con normatividad, presupuesto y patrimonio propios llamado *Instituto Nacional de Acceso a la Información*, que será el órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación del Derecho de Acceso a la Información. Esta organización se encargará de resolver las controversias que se susciten por las negativas de los órganos de proporcionar la información solicitada por los particulares, de brindar asesoría, de imponer sanciones cuando sea el caso, entre otras atribuciones.

La institución estará presidida por cinco consejeros (de los cuales uno será el Presidente) nombrados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por considerarlo un órgano legislativo que refleja la pluralidad social.

Los consejeros durarán en su cargo siete años y no se admitirá la reelección; no podrán desempeñar otro empleo a menos que se trate de actividades docentes y académicas no remuneradas. Una vez constituido este organismo, dos de sus primeros integrantes, por única vez, permanecerán por cinco años, con el propósito de que al momento de la renovación de los otros tres, siempre exista una adecuada combinación de experiencia, conocimiento y prestigio personal y profesional.

El Presidente del Instituto rendirá un informe anual ante el Congreso de la Unión que describirá el desempeño de las actividades del organismo.

En el capítulo quinto se detallan los recursos y procedimientos administrativos que protegen los derechos de las personas afectadas por los actos y resoluciones de las autoridades que negaron o limitaron el acceso a la información.

Los medios de impugnación con los que cuentan los particulares, sin menoscabo de poder acudir a las instancias jurisdiccionales correspondientes, son:

- c) Recurso de revisión en primera instancia que se expone ante la oficina encargada de entregar los datos solicitados.
- d) Recurso de revisión en segunda instancia que se interpone ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información.
- e) Recurso de reconsideración que consiste en presentar, después de un año, una segunda solicitud referente a la negación o limitación del acceso a la información manifestada en la primera.

El sexto y último apartado puntualiza y reconoce las faltas en las que puede incurrir un servidor público cuando oculte o destruya datos; subinforme (limite, restrinja y edite), desinforme (confunda y desoriente), mal informe (cambie indebidamente) o proporcione información frívola (datos no relevantes).

Entre las sanciones previstas están el apercibimiento, la suspensión temporal, la destitución, la reparación pecuniaria de los daños causados, y en algunos casos, se configura el desacato establecido en la legislación federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Cabe destacar que en la propuesta ciudadana el silencio administrativo, es decir, la ausencia de respuesta de la autoridad, no se interpreta como una negativa a un servicio público requerido, sino que se considera como un acto de negligencia sancionado por la normatividad federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Todas las penas citadas se aplicarán sin menoscabo de que se impongan otras de tipo civil o penal.

En lo que respecta a los artículos transitorios del proyecto de ley cabe resaltar que se pretende echar a andar su vigencia y aplicación; así como la organización y funcionamiento de los órganos y del Instituto en breve término. Para lograrlo se propone realizar todas las reformas necesarias a las leyes correspondientes a fin de compaginar sus preceptos con los contenidos en la nueva norma y dejar sin efecto las disposiciones contrarias a la misma; también deberá establecerse la partida presupuestal que recibirá el Instituto.

#### **4.3.5.3 Críticas y defensas a la propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública**

Después de presentado el proyecto del Grupo Oaxaca ante el Congreso de la Unión, el Gobierno Federal manifestó sus objeciones a éste, a través de un documento intitulado *Comentarios Críticos a la Propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública*.

Una de las críticas contenidas en el mismo es la que señala que la Ley carece de definiciones generales y por lo tanto, puede generar inseguridad jurídica. Al respecto, Ernesto Villanueva, integrante del Comité Técnico redactor de la iniciativa, afirma que con la propuesta "se pretende ser más genéricos en las garantías de acceso a la información de las personas, donde, efectivamente, priva el principio de apertura sobre el de excepción".<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> "Desalienta gobierno consulta sobre ley", *Reforma*, México, sábado 22 de octubre de 2001, sección A-Redacción, 1ª plana.

Para Jorge Islas, la iniciativa de la sociedad civil responde en mayor medida a la realidad actual, en virtud de que contiene elementos normativos más aterrizados y prácticos en lo que al funcionamiento de las instituciones gubernamentales se refiere, ya que, en sus palabras, "...busca que todas las actividades de los órganos comprendidos en la Ley, sean sometidas al principio de apertura, lo que equivale a observar una Ley que fija a la información como la regla y las reservas como la excepción llevada a los mínimos indispensables".<sup>207</sup>

Otros argumentos del Gobierno para desacreditar la Ley se refieren al poco conocimiento que refleja el ordenamiento en materia de gestión documental; además de que no prevé la responsabilidad del comunicador en caso de divulgar información que pueda perjudicar a terceros. Esta última crítica se considera poco acertada, pues como se apuntó en el capítulo primero, el Derecho de Acceso a la Información previsto en esta Ley es una prerrogativa fundamental a favor de todos los gobernados, que pueden ser tanto personas físicas como morales, periodistas o no, quienes tienen el derecho de ejercitarlo; mientras que los sujetos obligados son los órganos del Estado.

Por lo tanto, coincidiendo con la opinión de Salvador Nava Gomar, miembro de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca, sería erróneo sancionar, a consecuencia de esta Ley, a los comunicadores por dar a conocer datos confidenciales cuando el único responsable es el funcionario que los filtra; pues el periodista tiene el deber de difundir, con objetividad, toda información que llegue a su poder.<sup>208</sup> Con ello no queremos decir que estamos de acuerdo en que se dañen los derechos de otros bajo la justificación de pretender informar, sino que consideramos que ese punto no es materia de la presente Ley, sino que es objeto de otra regulación enfocada a responsabilidad de los medios de comunicación y a la ética profesional de los mismos.

<sup>207</sup> Jorge Islas: El comienzo de la apertura", *Reforma*, México, domingo 6 de enero de 2002.

<sup>208</sup> Cfr. FRAUSTO CROTTE, Salvador, "Se busca evitar 'Ley Mordaza': Nava", *El Universal*, México, lunes 20 de agosto de 2001, sección Nación, p. A20.

Uno de los puntos más debatidos sobre el tema del acceso a la información es el relativo a la autoridad encargada de regular y vigilar el cumplimiento de dicha prerrogativa. En el proyecto ciudadano se propone la creación de un organismo autónomo llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información, que estaría presidido por cinco consejeros nombrados por la Cámara de Diputados, que durarían siete años en su puesto sin la posibilidad de reelección.

Sergio López Ayllón considera poco viable la idea de constituir una especie de Instituto Federal Electoral (IFE) de la información, ya que genera diversos problemas, el principal radica en que para crear un nuevo ente de esta clase se necesitaría de una reforma constitucional compleja, lo que podría postergar la aprobación de la Ley; además de los altos costos que implicaría contar con un instituto de tal magnitud; pues como afirma el doctor en derecho, "...vale la pena cuestionarse sobre la necesidad de contar con un órgano de estas características para cada problema del país".<sup>209</sup>

Si bien se ha insistido en tomar al Instituto Nacional de Acceso a la Información como símil del IFE, los académicos recalcan que tal comparación debe hacerse en su debida proporción; pues éstos defienden la creación de un organismo autónomo pero no constitucional, por lo que no se requeriría reforma alguna a la Carta Magna. Si lo que se busca es salvaguardar los derechos de las personas frente a las diversas instituciones del Estado, este propósito solo puede alcanzarse asegurando la independencia del órgano protector y una manera de lograrlo es que el nombramiento de los consejeros lo lleve a cabo el Congreso de la Unión, porque, estando de acuerdo con Jorge Islas, "...la autonomía es la mejor garantía para actuar con absoluta libertad y profesionalismo en la protección de derechos...".<sup>210</sup>

<sup>209</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Transparencia: dos visiones", *Reforma*, México, domingo 9 de diciembre de 2001, sección A-Nacional, p.18.

<sup>210</sup> Cfr. ISLAS, Jorge, "Ley de Información: dos propuestas", *Reforma*, México, domingo 9 de diciembre de 2001, sección A-Nacional, p.18.

El Subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, José Luis Durán Reveles, en apoyo a la iniciativa gubernamental, también opina que el capítulo de sanciones expuesto en la propuesta ciudadana debe analizarse cuidadosamente, ya que existen otros instrumentos jurídicos e instancias que deben tomarse en cuenta al momento de aplicar la nueva regulación, como el régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos "...que materia de violaciones a cualquier disposición legal por parte de un funcionario aplica, como aplicarán las penas en caso de que haya violaciones a un Código Penal".<sup>211</sup>

La *Ley Federal de Acceso a la Información Pública* del Grupo Oaxaca no deja de considerar la normatividad anterior, por el contrario, intenta que las legislaciones vigentes al momento de su aprobación queden coordinadas; así podemos notar que, si bien contempla penas específicas para determinadas faltas administrativas a dicha Ley de Acceso, también remite a la legislación de responsabilidades de los servidores públicos, sin menoscabo de las sanciones civiles o penales que además resulten, buscando cubrir todos los ángulos posibles para que ninguna conducta contraria a derecho quede impune.

Además, a diferencia del proyecto gubernamental, prevé en uno de sus artículos transitorios la derogación de las disposiciones que se contrapongan al nuevo ordenamiento y la reforma a otras para su adecuado ajuste, elemento que el Gobierno Federal no consideró, como apuntaremos cuando analicemos dicha propuesta.

#### **4.3.6 Iniciativa presentada por el Gobierno Federal**

En el primer semestre del 2001, cuatro oficinas gubernamentales trabajaron bosquejos de la Ley en materia de Acceso a la Información: la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia (entonces a cargo de Martha Sahagún), la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

<sup>211</sup> TORRES ROGELIO, Alejandro, "Ley de Información Consulta. Su contenido será plural, asegura Durán", *El Universal*, México, jueves 25 de octubre de 2001, sección Nación, p. A10.

Administrativo (SECODAM) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), esta última adscrita a la Secretaría de Economía.

Para el 15 de junio del mismo año, el Gobierno Federal ya contaba con un primer proyecto, de carácter confidencial, denominado *Anteproyecto de Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia de la Gestión Pública*; sin embargo, su filtración permitió conocerlo antes de lo planeado. Su contenido fue objeto de severas críticas, por considerar que se trataba de un ordenamiento elaborado unilateralmente y que aparentemente, más no efectivamente, garantizaba el ejercicio de esta prerrogativa fundamental. Uno de los puntos más controvertidos del documento se refería a la autoridad encargada de salvaguardar el derecho en cuestión, pues se pretendía que la SECODAM vigilara el cumplimiento de la ley, lo que significaría que el Poder Ejecutivo supervisaría sus propios actos, actuando al mismo tiempo como juez y parte. Por las razones citadas, el fracaso de la propuesta fue inminente.

La exigencia de la sociedad civil por tener una ley en la materia se incrementaba; la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca ya había presentado su proyecto ante el Congreso de la Unión, por lo que la presión era cada vez más intensa. Si el Gobierno Federal intentase elaborar una nueva iniciativa debía lograr, a como diera lugar, legitimarla; así decidió realizar la *Consulta Nacional sobre Transparencia y Acceso a la Información*, a través de la Subsecretaría de Comunicación Social de la SEGOB, convocando a todos los interesados en el tema a participar, con el propósito de conocer sus ideas y opiniones, así como recabar la experiencia internacional al respecto, para elaborar una regulación apoyada en un mayor consenso. También intervinieron en la organización la SECODAM y la COFEMER.

Desde el 25 de octubre hasta el 10 de noviembre del 2001, se celebraron cuatro foros de consulta pública en varios lugares de la República (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y el Distrito Federal) y se llevó a cabo un foro virtual en Internet.

El Grupo Oaxaca se manifestó en contra de la Consulta Nacional, considerándola innecesaria; porque desde su perspectiva, más que tratarse de una buena intención del Gobierno Federal de hacer partícipe a la ciudadanía en la preparación de esta ley, representaba una táctica dilatoria más para retrasar la pronta discusión y aprobación de la iniciativa; además, si lo que quería era lograr el consenso ciudadano, la propuesta presentada por esta agrupación ya reunía las opiniones de los principales sectores relacionados con el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información.

Finalmente, el 30 de noviembre de 2001, el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, entregó a la Cámara de Diputados, la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, con lo que se sitúa a este derecho humano como tema primordial del debate nacional.

#### **4.3.6.1 Aspectos Fundamentales de la Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información**

La propuesta del Gobierno Federal considera que los puntos esenciales que debe contener una apropiada y eficaz regulación referente al Derecho de Acceso a la Información, son:<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> "Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información del Ejecutivo Federal", *El Universal*, México, jueves 6 de diciembre de 2001, sección Nación, p. A27.

**1. Toda información en posesión del Estado es pública. Lo anterior significa que la regla es la apertura y la reserva la excepción.** El punto de partida es la premisa de que toda la información oficial, en principio, debe ser pública y debe de facilitarse el acceso a la ciudadanía; por excepción, habrá información clasificada como reservada, que quedará sujeta a una serie de normas y requerimientos.

**2. La iniciativa de ley incluye a los tres Poderes de la Unión, a los organismos constitucionales autónomos y en general a cualquier organismo federal o persona que reciba recursos públicos federales, incluyendo partidos políticos.** Todas aquellos órganos que manejen recursos públicos de la Federación deberán quedar al descubierto de los gobernados; resulta fundamental tener conocimiento de la manera en que desempeñan sus labores. Lo que se pretende lograr con esta regulación es transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.

**3. La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo máximo de 20 años.** De manera excepcional, en casos específicamente señalados por la ley y de acuerdo a normas claras, cierta información oficial tendrá el carácter de confidencial; sin embargo, podrá permanecer de este modo durante un periodo de 20 años, susceptible de ampliarse en situaciones debidamente justificadas. Después de ese tiempo o antes, cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación, la información deberá abrirse al público.

**4. Se crea un régimen específico de responsabilidades de los servidores públicos para sancionar su eventual incumplimiento.** Dicha ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales, quienes deberán cumplir cabalmente con ésta. Se pretende favorecer la rendición de cuentas y reducir la corrupción. La responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones

señaladas en la propuesta será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, además de las del orden civil o penal que puedan surgir.

**5. Se publicará el presupuesto y su ejercicio, la remuneración de los servidores públicos, los contratos, concesiones y permisos, los trámites y servicios que se ofrecen, entre otros datos que puedan ser de interés general.** Las personas deben saber la distribución de los recursos y la cantidad designada para cada actividad, por ser los dueños de dicho dinero. Además deben conocer la tramitación a realizar y los servicios a los que tienen derecho a acceder; así como la información que tenga que ver con los procedimientos, manejo de recursos públicos y situación financiera de una dependencia u organismo gubernamental.

**6. No se requerirá justificar, en caso alguno, las razones de las solicitudes, que normalmente deberán ser respondidas en un plazo máximo de 20 días hábiles.** Los particulares no están obligados a demostrar su interés por obtener tal o cuál dato, pues se parte del principio de que la información pertenece a los gobernados y los gobernantes solo son depositarios de la misma.

**7. Se protegerán los datos personales en posesión del Estado, para garantizar que no se afecta la vida privada de los particulares.** El proyecto intenta conciliar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información sin vulnerar el derecho a la privacidad, mediante la protección de los datos personales que se encuentren en manos de los sujetos obligados.

**8. Se propone la creación de la Comisión de Garantías de la Información, órgano autónomo cuyas decisiones serán definitivas para los órganos de la administración pública federal; no así para los particulares que podrán acudir en última instancia al Poder Judicial de la Federación, el cual tiene la supremacía constitucional respecto de la interpretación y la aplicación de las leyes en nuestro orden jurídico.** La iniciativa gubernamental

prevé que sea, no un Instituto, sino una Comisión, la encargada de resolver las controversias que se susciten entre las autoridades y los ciudadanos en la práctica del Derecho de Acceso a la Información notificando al órgano de control interno de cada dependencia y entidad las infracciones a la Ley. Si bien las resoluciones de la Comisión son concluyentes para los órganos estatales, los gobernados siempre podrán iniciar el proceso judicial correspondiente.

#### **4.3.6.2 Contenido de la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información***

La propuesta gubernamental está integrada por sesenta y dos artículos, distribuidos en cuatro títulos con sus respectivos capítulos cada uno, y nueve preceptos transitorios.

La iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* es de orden público y tiene como finalidad la de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los sujetos obligados, para dar cumplimiento al mandato de la parte final del artículo 6º Constitucional. Tales entes son:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, incluidas todas sus dependencias y entidades, los órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal y sus órganos, incluida la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- c) El Poder Judicial de la Federación.
- d) Los órganos constitucionales autónomos [el IFE, la CNDH, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política Mexicana].
- e) Los tribunales administrativos federales.
- f) Cualquier otro órgano federal.”<sup>213</sup>

<sup>213</sup> *Iniciativa del Ejecutivo Federal de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, art. 3º, fr. XIII, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, Año V, no. 892, martes 4 de diciembre de 2001, p. 24.

Esta normatividad también es aplicable, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y en general a cualquier persona que reciba recursos públicos federales. Además de los sujetos anteriores, los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales están obligadas a proporcionar información.

En el texto de presentación de la iniciativa se enumeran tres ejes fundamentales:

- " 1. La obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. Esta información deberá estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares.
- 2. El derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados.
- 3. La creación de instituciones responsables de la aplicación e interpretación de la ley, en el caso del Poder Ejecutivo, se prevé la existencia de la Comisión de Garantías que no estará subordinada a autoridad alguna y adoptará decisiones con plena independencia".<sup>214</sup>

El proyecto contiene, entre otras cosas: el objeto de la ley; los objetivos de ésta; los principios que la sustentan; las definiciones necesarias para su entendimiento e interpretación; los sujetos obligados; el procedimiento que garantiza el acceso a la información pública; la clasificación y conservación de la información, así como aquella con carácter de reservada; la protección de los datos personales en posesión del gobierno.

El articulado del documento se sustenta en los principios torales siguientes:

**1. Publicidad de la información en posesión del Estado.** Este elemento intenta terminar con la práctica del secretismo, que había caracterizado a nuestro sistema político y administrativo, abriendo paso a la cultura de la transparencia y la apertura. Para asegurar la efectividad de esta regla, el propio ordenamiento

<sup>214</sup> RAMÍREZ, Juan Manuel, "Transparencia informativa. El debate comienza", *El Universal*, México, sábado 8 de diciembre de 2001, Detrás de la Noticia, p. 6.

establece que, en su interpretación, cuando exista duda deberá privilegiarse el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.

**2. Obligación estricta, por parte de los servidores públicos federales, de observar las disposiciones de la ley.** Para garantizar el cumplimiento de este aspecto, se prevé un capítulo de responsabilidad administrativa que enuncia las infracciones en las que puede incurrir un servidor público, las que serán sancionadas de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, independientemente de las civiles o penales que procedan.

**3. Delimitación de la información reservada o confidencial.** El Derecho de Acceso a la Información, como cualquier derecho, no puede ser absoluto, sino que debe estar sujeto a límites señalados de manera expresa y específica en la ley.

En cuanto a los criterios para clasificar la información, hay once campos, en los artículos 14 y 15 de la iniciativa, que indican los supuestos en que se guardará su confidencialidad, con la finalidad de evitar la decisión discrecional del funcionario público. Las razones giran en torno a la protección de la seguridad pública, seguridad nacional o defensa nacional; de la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; de los tratados internacionales de México con otros países; de la vida, la seguridad o salud de cualquier persona; los datos personales que requieran del consentimiento de los individuos para su difusión. Tampoco se podrá entregar la que pueda perjudicar la prevención o persecución de delitos, la impartición de justicia, la recaudación de contribuciones, las operaciones de control migratorio o que tenga por objeto la aplicación de las leyes.

También se mantendrán como reservada: la entregada con ese carácter por los particulares a los órganos estatales; los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por un precepto legal; las averiguaciones previas; los juicios mientras no hayan causado estado; los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, hasta que no se emita una resolución definitiva; las opiniones, recomendaciones o puntos de vista de los procesos deliberativos de los servidores públicos; y la que por disposición expresa de la norma sea considerada como tal, en este último supuesto, el órgano legislativo podrá valorar, caso por caso, la existencia de intereses legítimos que sean lo suficientemente importantes como para limitar el acceso.

Cabe destacar que no es suficiente la actualización de alguno de los supuestos de reserva para negar el acceso a una determinada información, sino que es necesario que se presente un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación afectaría gravemente la conducta de una de las funciones del Estado; o bien, pondría en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.

La información confidencial se clasificará y custodiará garantizando su conservación e impidiendo su destrucción.

El periodo de reserva puede extenderse hasta 20 años, pero los sujetos obligados pueden pedir la ampliación del plazo, siempre y cuando subsistan las causas que dieron origen a su clasificación. Al vencimiento del mismo o antes si se han extinguido las razones de su confidencialidad, la información quedará disponible para consulta del público, salvaguardando los datos personales que en ella se contengan.

**4. Protección de datos personales.** Como ya lo hemos mencionado, el Derecho de Acceso a la Información debe respetar al derecho de privacidad. Por ello, la propuesta incluye un capítulo sobre los datos personales en el que se recogen los principios fundamentales de este tema; aunque la idea es que se expida, posteriormente, una ley específica en la materia.

En lo que se refiere al procedimiento de acceso a la información planteado en la iniciativa se pretende establecer un mecanismo simple y eficiente que permita que el interesado reciba una adecuada atención en la tramitación de su escrito.

Las peticiones podrán presentarse directamente o por la vía electrónica y no será necesario que el particular justifique interés alguno.

En cada dependencia o entidad deberá existir una unidad de enlace responsable de ser la ventanilla; es decir, de recibir las solicitudes ciudadanas y de turnarlas a la unidad administrativa que posea la información, la que a su vez realizará un primer juicio sobre su clasificación.

Si el titular de la unidad administrativa juzga que los datos requeridos deben ser clasificados, automáticamente comenzará un procedimiento ante el Comité de Información de cada dependencia, que es un órgano colegiado interno encargado de confirmar o de revocar la apreciación hecha en primera instancia por dicha unidad administrativa a fin de evitar la existencia de una opinión única.

Si también el Comité de Información correspondiente confirma el criterio de la unidad administrativa de negar el acceso a la información, el particular puede valerse del recurso de revisión para impugnar.

Este medio de defensa se interpone ante la Comisión de Garantías de la Información que es "...un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades".<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, art. 35, op. cit., nota 213, p. 31.

Dicho ente será de naturaleza colegiada, pues estará conformado por tres comisionados nombrados por el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, previa consulta con organizaciones sociales. Sus integrantes durarán 4 años en su encargo, pudiendo ser reelectos por una sola vez.

La Comisión de Garantías resolverá, por la vía del recurso, las inconformidades de los ciudadanos, dictando sus decisiones con plena independencia y sin subordinación a autoridad alguna.

Si aún después de la resolución dictada por la Comisión persiste el desacuerdo, el particular podrá acudir a los tribunales federales, a través del juicio de amparo, para proteger sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

En síntesis, en el procedimiento de acceso a la información se prevén los medios de impugnación siguientes:

1. El primero se sustancia ante la dependencia o entidad que tiene la información requerida.
2. El segundo, mediante el recurso de revisión ante la Comisión de Garantías de la Información, que puede ratificar la postura del servidor público de negar los datos solicitados; o bien, ordenar su entrega. Este recurso procede contra la negativa expresa como contra la *negativa ficta*, que se configura por falta de contestación a la solicitud.
3. Las decisiones de la Comisión de Garantías son definitivas para los sujetos obligados, no así para los particulares que siempre tendrán el derecho de impugnar las resoluciones, por la vía de amparo, ante el Poder Judicial de la Federación; de este modo se garantiza que el ciudadano tenga todos los medios de defensa posibles.

El procedimiento de acceso no excederá de un mes calendario, pues no puede demorarse más de 20 días hábiles; pero cuando resulte complicado recabar los datos pedidos, el plazo podrá prorrogarse por un periodo igual, siempre y cuando se notifique al solicitante.

Como hemos apuntado al inicio de este punto, el proyecto presidencial establece un amplio listado de sujetos obligados a proporcionar información; sin embargo, únicamente se enfoca al Poder Ejecutivo, pues en el título tercero, se señala que los otros dos Poderes de la Unión (Legislativo y Judicial), los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos "...establecerán, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley. .".<sup>216</sup> lo que significa que cada uno de éstos deberá señalar sus autoridades correspondientes y sus mecanismos de clasificación, conservación y acceso de la información en su poder.

En el título cuarto de este ordenamiento, se prevé un capítulo de responsabilidades y sanciones administrativas para los servidores públicos que usen, sustraigan, destruyan, oculten, divulguen, inutilicen o alteren indebidamente la información que se encuentre bajo su custodia; que actúen con negligencia, dolo o mala fe; así como para los que nieguen intencionalmente datos considerados como públicos, no proporcionen aquellos cuya entrega haya sido ordenada o faciliten los reservados. La responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones de esta ley se castiga de conformidad con la legislación federal de responsabilidades de los servidores públicos; sin perjuicio de las del orden civil o penal que procedan.

---

<sup>216</sup> *Iniciativa del Ejecutivo Federal de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información*, art. 59, *Ibidem*, p. 35.

Finalmente, en el apartado de los transitorios se establece que la ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación, pero estableciendo algunas modalidades en cuanto a plazos, contados a partir de esa fecha.

Así, la información a la que se refiere el ordenamiento deberá divulgarse, a más tardar, un año después. Las dependencias y entidades tendrán hasta el 1º de enero de 2005 para completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos.

La designación de las unidades de enlace y de los integrantes de los Comités de Información se hará en un periodo máximo de 6 meses; así como el nombramiento de los tres primeros miembros de la Comisión de Garantías de la Información en uno no mayor a de 3 meses. El ejercicio del cargo de los tres comisionados vencerá en tres, cuatro y cinco años respectivamente.

El Presidente de la República expedirá el reglamento de la ley dentro del año siguiente y los demás sujetos obligados, distintos al Poder Ejecutivo, también tendrán un año para publicar su reglamentación de acceso a la información.

Los particulares podrán presentar solicitudes pasado un año desde el inicio de la vigencia.

De acuerdo al octavo transitorio, dicha norma no deroga las disposiciones relativas al acceso a la información contenidas en otros instrumentos jurídicos.

#### **4.3.6.3 Críticas y defensas a la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información***

La iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión es una propuesta más consistente y perfeccionada en comparación con los anteriores anteproyectos; además debe enfatizarse que su elaboración involucró la participación de diversos actores sociales interesados en el tema reflejando el intercambio de conocimientos, ideas y opiniones en su contenido.

A pesar las virtudes con que cuenta, existen cuestiones debatibles en ella. Uno de esos puntos es el plazo de reserva de la información, que no será mayor de 20 años, cuya ampliación puede ser solicitada siempre y cuando subsistan las causas que dieron origen a su clasificación como tal.

La propuesta ciudadana, a diferencia de la gubernamental, prevé como tiempo de confidencialidad hasta los 10 años y, en casos excepcionales, con extensión a otro periodo igual. Los académicos consideraron conveniente este plazo de tal manera que se logre equilibrar la apertura con la protección de los contenidos informativos vulnerables. Por lo tanto, pretender mantener cerrados los archivos al público durante 20 años, en opinión de Jorge Islas, "...parece que es un exceso si la información ha dejado de tener implicaciones inmediatas para la sociedad y para los efectos jurídicos, civiles, penales y administrativos conducentes".<sup>217</sup>

En lo que respecta a las materias reservadas, el Subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, José Luis Durán Reveles, afirma que "...las excepciones previstas en la ley corresponden a los estándares internacionales comúnmente aceptados en la materia y están siempre justificados por un equilibrio entre el Derecho a la Información y la protección del interés público".<sup>218</sup>

En relación con lo anterior, con la finalidad de dar una mayor seguridad jurídica a los particulares y de orientar la exégesis de la norma, en la iniciativa se incluyeron algunas definiciones acordes a los criterios generalmente aceptados en la materia, como son los casos de la seguridad nacional; sin embargo, se debe ser cuidadoso en la interpretación de estos conceptos de reserva. Si bien no existe ninguna definición universalmente aceptada para ellos, no debemos olvidar que estos conceptos no se aplican en el vacío jurídico y para darles un contenido

---

<sup>217</sup> ISLAS Jorge, *op. cit.*, nota 210, p. 18.

<sup>218</sup> RAMÍREZ, Juan Manuel, *op. cit.*, nota 214, pp. 4 y 6.

determinado deberá considerarse la legislación vigente en la materia, así como los criterios generales de Derecho Internacional y Constitucional.

En lo relativo a los sujetos obligados por la ley, aunque aparentemente la iniciativa presidencial tiene una cobertura amplia, ya que ordena la obligatoriedad para los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otro con carácter federal; Ernesto Villanueva asevera lo contrario, en su opinión, "...la propuesta del gobierno se agota sólo en un obligante que es el propio Ejecutivo...";<sup>219</sup> porque únicamente se reconoce la creación de una autoridad (Comisión de Garantías de la Información) para dicho poder, dejando que los demás sujetos decidan, discrecionalmente, la instancia, criterios y procedimientos institucionales para dar a los gobernados el acceso a la información.

La razón para prever que cada órgano, diferente al Ejecutivo, determinara su propia instancia institucional encargada de proteger esta prerrogativa, señala Sergio López Ayllón, es que "...resulta obvio que los Poderes Judicial y Legislativo no están organizados a semejanza del Ejecutivo, en su estado actual la iniciativa combina principios claros pero con flexibilidad para su implementación...".<sup>220</sup>

En la perspectiva del Grupo Oaxaca es mejor instaurar un solo órgano de autoridad en materia de acceso a la información para todos los sujetos obligados "...para no crear más burocracia, que representaría un gasto muy oneroso para el país".<sup>221</sup>

<sup>219</sup> RAMOS PÉREZ, Jorge, "Limitado el proyecto del gobierno, indican", *El Universal*, México, viernes 12 de octubre de 2001, sección Nación, p. A19

<sup>220</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 209, p. 18.

<sup>221</sup> *Op. cit.*, nota 207.

La ley no podrá garantizar el ejercicio pleno del citado derecho si solo uno de los sujetos obligados, en este caso el Poder Ejecutivo, proporciona el acceso mientras los otros lo posponen, pues existe información de interés público en manos del Congreso o del Poder Judicial. Lo conveniente es llevar a cabo el proceso de apertura en forma completa e integral y no por separado.

Quizá el punto más controvertido de la normatividad en la materia, se refiere al órgano de autoridad responsable de asegurar el Derecho de Acceso a la Información y de resolver los conflictos que se susciten al respecto. La alternativa sugerida por el Gobierno Federal es el establecimiento de la Comisión de Garantías de la Información, que es un ente colegiado, parte de la administración pública federal, pero que contará con autonomía y total independencia en sus decisiones. Los tres comisionados que lo integran serán designados por el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, consultando de antemano a las organizaciones sociales. Estos permanecerán durante 4 años en su puesto, admitiéndose, por una vez, su reelección.

La manera en que se propone el nombramiento de los comisionados en la iniciativa gubernamental merma la autonomía con que debe actuar el órgano de autoridad en beneficio del gobernado; el acceso a la información no se puede garantizar mientras el gobierno actúe como juez y parte al mismo tiempo, pues como dice Gabriel Székely, profesor de El Colegio de México, "...no es previsible que la nueva ley produzca los resultados esperados si quienes vigilarán su cumplimiento por parte de cualquiera de los poderes públicos deberán a la vez su posición al Ejecutivo".<sup>222</sup>

---

<sup>222</sup> SZÉKELY, Gabriel, "Información para rendir cuentas", *El Universal*, México, miércoles 5 de diciembre de 2001, sección Editorial, p. A29.

Sobre el tema, poco abordado, referente a la forma en que los particulares pueden acceder a la información, Sergio López Ayllón alaba el enfoque contenido en la iniciativa gubernamental, la que además de prever un procedimiento en el cual depende del particular activar las instancias administrativas para que le entreguen los datos requeridos, se contempla la obligación de los órganos estatales de dar a conocer, sin que medie solicitud del gobernado, el grueso de la información que tengan bajo su custodia; es decir, que "...todos los órganos del Estado deberán poner a disposición del público, de manera permanente, actualizada y utilizando entre otros medios la Internet, un cúmulo de información significativa para los ciudadanos, por ejemplo el presupuesto asignado o los salarios de los servidores públicos..."<sup>223</sup>

La propuesta presidencial incluye un capítulo sobre obligaciones de transparencia, en el que se señala que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público la información relacionada con remuneraciones, directorios, estructura, facultades, servicios, trámites, contrataciones, concesiones, permisos, autorizaciones, entre otras; sin embargo, para Jorge Islas, la iniciativa presidencial es más enunciativa que normativa porque "...describe derechos sin obligaciones y en algunos casos sin sanciones..."<sup>224</sup> no se prevén penas para los funcionarios que no cumplan, en tiempo y forma, con dicha orden. Además en el apartado de responsabilidades y sanciones, las conductas señaladas se penalizarán de acuerdo a la normatividad federal de responsabilidades de los servidores públicos, porque no se contemplan sanciones específicas. Aunque es notoria la buena intención del Gobierno por regular la materia, los derechos se garantizan con normas que deben prever sanciones aplicables en caso de ser incumplidas si en verdad se quiere evitar la impunidad.

<sup>223</sup> LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *op. cit.*, nota 209, p. 18.

<sup>224</sup> ISLAS Jorge, *op. cit.*, nota 210, p.18.

Para el Grupo Oaxaca, la principal inconsistencia de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal radica en que, en su artículo 8 transitorio, se prevé que no se derogará ninguna disposición establecida en otras leyes; a diferencia del proyecto ciudadano que plantea la necesidad de eliminar las previsiones contrarias al libre acceso a la información. En opinión de Jorge Islas, "...este punto es muy delicado y sensible ya que una buena ley, si fuera el caso, puede quedar entrampada en un mar de instrumentos legales que la limiten en el más alto sentido de la expresión...",<sup>225</sup> tal es el caso de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que ordena que se niegue la información cuando se configura el silencio administrativo al no contestar las solicitudes de acceso; por lo tanto, para que la nueva Ley de Acceso a la Información resulte operable es fundamental hacerla consistente con relación a otros instrumentos legales.

Los académicos también critican la entrada en vigor de la ley, pues en el documento del Poder Ejecutivo, aunque se señala que comenzará a regir al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se fijan diferentes periodos, que retrasan su aplicación.

#### **4.4 Estado actual del Derecho de Acceso a la Información**

El segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la Legislatura LVIII del Congreso de la Unión fue histórico para México. Como resultado de su celebración por primera vez nuestro país cuenta con un instrumento jurídico tendiente a garantizar el Derecho de Acceso a la Información y a proteger su uso. Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno, y ésta, para ser efectiva, requiere que el sujeto tenga los elementos para hacer de su juicio un asunto razonado e informado, y que esta opinión pueda ser divulgada y contrastada con la de otros individuos.

---

<sup>225</sup> *Idem.*

La Cámara de Diputados aprobó el día 24 de abril del 2002, con 411 votos en favor, el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, ratificada por el Senado de la República el 30 de abril y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del mismo. Esta normatividad tiene el propósito de establecer el procedimiento mediante el cual los particulares puedan solicitar el acceso a la información que generen o posean los organismos del Estado, además de fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.<sup>226</sup>

Cabe destacar que en esa última reunión del referido segundo periodo ordinario de sesiones, el Senado de la República también aprobó por unanimidad el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal de Protección de Datos Personales*, cuya revisión corresponderá a la Cámara de Diputados. Esta legislación ofrece al ciudadano la facultad de ejercer ante los tribunales federales una acción especial protectora de datos o *habeas data* para actualizar sus datos personales, pudiendo corregirlos, aumentarlos o cancelarlos; además para poder contar con un instrumento legal ante la negativa de obtener este tipo de datos que se encuentren almacenados en archivos, bases o bancos de datos personales tanto públicos como privados, controlando su manejo.<sup>227</sup>

La iniciativa de *Ley Federal de Protección de Datos Personales*, presentada en febrero del 2001 por el senador priísta Antonio García Torres, requirió ajustes para eliminar artículos que se oponían a los preceptos de la nueva Ley de Acceso a la Información o que duplicaban funciones, suprimiendo el capítulo que se refería a la creación de un Instituto de Protección de Datos Personales para dejar solamente el organismo instaurado en el nuevo ordenamiento de transparencia.

---

<sup>226</sup> "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información", *Crónica Legislativa, Senado de la República*, LVIII Legislatura, Año 2, No. 22, 7 de mayo de 2002, p. 4.

<sup>227</sup> "Ley Federal de Protección de Datos Personales", *op. cit.*, nota 226, p.7.

**a) Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

El contenido general está integrado por sesenta y cuatro artículos y once transitorios. El Título Primero comprende las disposiciones comunes para todos los sujetos obligados. Por su parte, el Título Segundo es de aplicación exclusiva al Poder Ejecutivo Federal; en éste se describe el diseño institucional para dicho Poder y se establece el procedimiento de acceso y el de revisión a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información. Por su parte en el Título Tercero de la ley se expresan los principios a los que deberá sujetarse el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos para establecer sus propios procedimientos e instancias en materia de acceso a la información. Finalmente, el Título Cuarto se refiere a las responsabilidades en materia de acceso que corresponde a los servidores públicos de todos los poderes y órganos constitucionales autónomos. En los preceptos transitorios se señala el mecanismo gradual conforme al cual entrará en vigor dicha normatividad.

Con esta nueva legislación se logran enormes progresos en la materia, tan solo el haber dado el primer paso, pues es mejor contar con un marco jurídico a su ausencia; así el ciudadano tiene una base expresa para demandar el respeto de sus derechos.

En el texto de este instrumento jurídico se recogen aspectos avanzados, tales como:

1. Se parte del principio de apertura de que toda la información es pública, salvo la expresamente reservada.
2. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública tiene dentro de sus funciones la de promover el ejercicio del derecho de acceso entre los ciudadanos y generar una nueva cultura del manejo de la información por parte de los servidores públicos y de los gobernados.

3. Se prevé un capítulo de protección de datos personales.
4. El plazo límite para dar respuesta a una solicitud de información será de 10 días hábiles, la falta de contestación en este tiempo se entenderá como dada en sentido positivo; además, el Instituto podrá ordenar a la dependencia o entidad a dar el acceso a la información en un plazo no mayor a 10 días hábiles, quedando a su cargo el pago de las cuotas por la reproducción del material, salvo que se determine que los datos tienen el carácter de confidenciales o reservados.<sup>226</sup>
5. El plazo máximo de duración del procedimiento es breve, pues 20 días hábiles es el periodo máximo que debe esperar el solicitante para obtener resultados de la solicitud.
6. El plazo de reserva de la información será de 12 años, susceptible de ampliarse en casos excepcionales debidamente justificados. Este periodo representa un logro significativo que concilia las propuestas planteadas.
7. El sistema de cuotas de acceso se basa en la reducción de costos, pagando lo justo y necesario por la reproducción de material o por el envío de éste.

#### **b) El Procedimiento de Acceso a la Información**

El procedimiento de acceso involucra dos instancias, el ciudadano acude ante la unidad de enlace del área que considera tiene los datos que necesita; ésta la envía al titular de la unidad administrativa responsable la solicitud y en caso de que la información no sea confidencial o reservada, será entregada al particular; por el contrario, si existen límites al acceso, se mandará al Comité de Información

---

<sup>226</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 53, Diario Oficial de la Federación, México, t. DLXXXV, no. 7, martes 11 de junio de 2002, primera sección, p. 12*

que será responsable de confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información que hubieran realizado los titulares de las unidades administrativas.<sup>229</sup>

El diseño de este esquema pretende que el gobernado reciba toda la atención y realice el trámite de su petición, hasta obtener una contestación, en la misma ventanilla de acceso. En este mecanismo se observa la intervención de diversas áreas que pudieran burocratizar el acceso a la información; serán los resultados de la práctica los que reflejen su eficiencia.

### **c) Observaciones a la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental***

No cabe duda alguna de que serán enormes los beneficios que se alcancen con la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Si bien su contenido fue estructurado con acierto y con las mejores intenciones de garantizar el Derecho de Acceso a la Información; existen algunos puntos en los que cabe hacer las siguientes observaciones y reflexiones, por mencionar algunos de ellos:

1. La ley incluye como sujetos obligados a diversos entes gubernamentales: los tres Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.<sup>230</sup> Aunque con este instrumento jurídico se obliga a los órganos del Estado antes enunciados, únicamente se desarrolla el procedimiento de acceso del Poder Ejecutivo, pues los demás sujetos obligados deberán establecer, mediante reglamentos y acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a los archivos en su poder.

<sup>229</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, arts. 40-48, *Ibidem*, p. 10-12

<sup>230</sup> *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, art. 3º, frac. XIV, *Ibidem*, p. 3.

Con este mecanismo se corre el riesgo de no asegurar un efectivo ejercicio del derecho si solo el Poder Ejecutivo proporciona el acceso mientras los otros lo posponen. Un proceso de apertura en forma completa e integral hubiese sido una alternativa para abrir la información a la par.

2. Los supuestos contemplados en el ordenamiento que catalogan a una información como reservada o confidencial son tan amplios que se podría provocar, al momento de aplicarlos, que la excepción se convierta en la regla general, cuando los casos en que se impida el acceso deben ser mínimos. El Instituto, de conformidad con el reglamento que se emita al respecto, deberá establecer, cautelosamente, adecuados criterios de clasificación y desclasificación de la información reservada para evitarlo.
3. El nombramiento de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública corresponderá al Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos. Si bien con esta fórmula se logra una mayor autonomía que con la sugerida en la iniciativa del Gobierno Federal, pudo encomendarse al Congreso la realización del nombramiento. Se espera que exista una verdadera autonomía del órgano encargado de vigilar el cumplimiento cabal de la ley, de no suceder esto, quizá valdría la pena considerar llevar a cabo una modificación para lograrlo.
4. En lo que a responsabilidades y sanciones se refiere, la nueva norma remite a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para efectos de sancionar las conductas descritas en su texto, independientemente de las del orden civil o penal que procedan.

La previsión de un régimen más preciso de sanciones específicas para las conductas descritas en dicho apartado, apoyado en la legislación de responsabilidades administrativas existente, hubiera reducido la posibilidad de que algún actuar contrario a la Ley quedará impune.

5. La derogación de disposiciones opuestas al contenido de la nueva *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* debió incluirse en alguno de sus artículos transitorios, como medida preventiva de conflictos de normas que pudiesen presentarse y obstaculizar o limitar el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información.
6. Queda pendiente una legislación en materia de archivos que facilite la localización de los documentos para asegurar la disponibilidad y la agilidad de acceso a la información.
7. La celebración de reuniones públicas relacionadas con asuntos públicos es tan importante como conocer los resultados de las mismas; por lo tanto, la regulación de esta modalidad de acceso deberá ser considerado.

La praxis será el mejor indicador del funcionamiento de la norma. El constante ejercicio de este derecho a través de la Ley indicará los ajustes normativos que deberán realizarse y los aspectos jurídicos que deberán ser reformados, además contribuirá a perfeccionar los mecanismos existentes a fin de responder a las necesidades y problemas que se vayan presentando en la sociedad, siempre en la constante búsqueda por encontrar las mejores fórmulas jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo de esta prerrogativa.

El gran paso que esta innovadora legislación representa en la consolidación de la transición democrática es indiscutible. Los primeros indicios comienzan a presentarse, prueba de ello es la apertura de los archivos históricos que documentan la *Guerra Sucia* de los años 60 y 70 sucedida en nuestro país.

A partir del 18 de junio de 2002, sesenta mil expedientes, que incluyen más de ochenta millones de fichas, que los organismos de inteligencia del país han guardado celosamente desde 1948 hasta 1985 se encuentran abiertas en el Archivo General de la Nación para su consulta, guardando la debida protección a la intimidad de las personas y la seguridad nacional de conformidad con la nueva *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

Se trata de un acto de congruencia el Gobierno Federal con la política de transparencia y de cambio en México. Para dejar en claro la diferencia entre el gobierno actual y los predecesores, el Presidente Vicente Fox señaló en su discurso:

"Estamos desterrando de una buena vez y para siempre la impunidad y el abuso de poder...La Presidencia de la República está dejando atrás cualquier vestigio del pasado. Este es un gobierno democrático y como tal se conduce..."<sup>231</sup>

La apertura de los archivos pretende esclarecer y, en su caso, castigar los crímenes políticos del pasado hasta llegar a sus últimas consecuencias, siguiendo las vías institucionales correspondientes.

Otra señal de que la cultura de la transparencia sigue avanzando, como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, es el ejemplo que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) ha dado al convertirse en el primer órgano público que rinde cuentas a la ciudadanía sobre su gestión federal. Se trata de información relacionada con las funciones y obligaciones de las diversas áreas, los servidores públicos que la integran, los salarios que perciben, el presupuesto por gastos de operación y los que se han ejercido en forma periódica.<sup>232</sup>

<sup>231</sup> MILLÁN, Daniel, "Ofrece Fox castigar crímenes del pasado", *Reforma*, México, miércoles 19 de junio de 2002, sección Nacional, p. 2A.

<sup>232</sup> SÁNCHEZ, Antonio, "Abre Cofemer datos internos", *Reforma*, México, miércoles 19 de junio de 2002, sección Nacional, p. 3A.

Estas muestras dan cuenta de que el cambio está ocurriendo de manera paulatina, pero significativa para todos los mexicanos. El futuro del Derecho de Acceso a la Información se vislumbra próspero. La consolidación de la cultura de la apertura y la transparencia no sucederá en un corto plazo, pues su construcción será gradual y tomará tiempo forjarla. Hoy somos testigos de su comienzo.

## CONCLUSIONES

1. El Derecho de Acceso a la Información constituye un requisito indispensable para la consolidación de un Estado democrático, que supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno.
2. La información es un factor esencial para la toma de decisiones, tanto en el ámbito individual como colectivo, además de constituir una herramienta de colaboración en la transparencia y rendición de cuentas en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Cuanto mayor y efectivo sea el conocimiento de las personas sobre la acción pública, mayor será también su confianza en la política y la función gubernamental.
3. El **Derecho de Acceso a la Información** se refiere al conjunto de normas jurídicas que garantizan a los gobernados la posibilidad de conocer, allegarse, examinar, consultar u obtener información de interés público proveniente, generada, administrada o en posesión de los órganos del Estado y de cualquier otra entidad que genere información que afecte el interés general, salvo las excepciones establecidas en la Ley. En términos generales, el acceso a la información se sustenta en el derecho del ser humano a saber de las cosas públicas.
4. El contenido del Derecho de Acceso a la Información implica tanto el derecho a atraerse información (investigar) como el derecho a ser informado (recibir).
5. La posibilidad efectiva de acceso a los documentos públicos involucra por un lado, un derecho del administrado, y por el otro, un deber de la administración.

6. Con base en la Constitución Política Mexicana, los instrumentos internacionales y los estudios relativos a las garantías, el Derecho de Acceso a la Información puede ser ejercido por cualquiera persona que tenga la calidad de gobernado, quien tiene la facultad de exigir al sujeto obligado, que se le facilite el acceso y se le proporcionen los datos públicos de su interés, con excepción de aquellos calificados como secretos o confidenciales por la norma.
7. La información que generen los gobernantes debe ser pública y darse a conocer a la sociedad; por lo tanto, los sujetos pasivos correlacionados con el derecho subjetivo público de acceso a la información son los órganos del Estado, con la obligación activa de dar a conocer y proporcionar la información para satisfacer el derecho de los individuos de recibirla y acceder a ella; además de abstenerse en dificultar o impedir que el interesado se informe por si mismo.
8. El desarrollo histórico, mundial como nacional, refleja el largo y arduo recorrido para alcanzar el respeto y la protección jurídica de los derechos más elementales y fundamentales del hombre como la libertad de expresión, la libertad de información, el derecho de petición y, recientemente, el Derecho de Acceso a la Información Pública, respecto del cual México ya ha dado el primer paso para garantizar su ejercicio con la aprobación de una legislación en la materia.
9. La experiencia internacional demuestra que el reconocimiento universal del Derecho de Acceso a la Información contribuye al avance político y democrático de los Estados contemporáneos. La regulación que garantice efectivamente el derecho de acceso a la información toma en cuenta los estándares internacionales, sin dejar de lado el contexto nacional en el que la Ley será aplicada.

10. La normatividad en materia de acceso a la información gubernamental trae aparejados beneficios significativos para cada gobernado y para la sociedad en su conjunto, entre ellos:
- a) Contribuir a la consolidación de nuestra democracia mediante el incremento de la participación ciudadana informada y responsable, la que demandará un mejor ejercicio de la función pública.
  - b) Servir como instrumento de combate a la corrupción, frenando e incluso, disminuyendo paulatinamente su efecto, ya que establece un mecanismo de rendición de cuentas.
  - c) Lograr un importante ahorro de recursos públicos, así como una mayor eficacia de la administración.
  - d) Fortalecer las instituciones gubernamentales, transparentando sus actividades y reivindicando la credibilidad y confianza en las autoridades estatales.
  - e) El intercambio de información afirmará la actividad productiva en el país, pues se facilita el conocimiento de oportunidades de inversión.
  - f) Elevar la calidad de la discusión y de crítica sobre temas de interés público realizada por los medios de comunicación, fortaleciendo su labor al contar con mayor sustento en sus investigaciones y difusión de noticias, permitiendo informar con veracidad sobre hechos públicos.
  - g) Enriquecer el ejercicio de las libertades fundamentales de expresión, información y petición.

11. El modelo de reglamentación en materia de acceso a la información cuya aplicación garantice a los gobernados el goce y ejercicio efectivo de dicho derecho debe basarse en principios y elementos generales como:
- a) La información gubernamental no es de quien la genera, administra o posee, sino de quien la paga. Como los integrantes de la sociedad son quienes la costean y no los gobernantes; por lo tanto, la información es un bien público que pertenece a los gobernados. Los entes de gobierno sólo son depositarios de la misma y la poseen únicamente para dar cumplimiento a los fines legalmente establecidos.
  - b) El tipo de información a la que el gobernado podrá acceder debe ser objetiva, completa, veraz, oportuna, al alcance de todos por igual, de carácter público y de interés general.
  - c) Por regla general la información gubernamental deberá ser pública, teniendo como excepción a aquella que, expresamente y por mandato de ley, sea clasificada como confidencial.
  - d) Toda actividad donde haya dinero público involucrado se regirá por el principio de apertura (*follow the money*).
  - e) El principio de publicidad de la información deberá respetarse y acatarse.
  - f) El Derecho de Acceso a la Información Pública, como cualquier otro derecho fundamental, no puede ser absoluto; por lo tanto, los límites deben estar debidamente señalados, estableciendo normas claras que definan los casos, *a priori*, en que la información permanecerá secreta, así como un plazo máximo razonable durante el cual se mantendrá reservada.

Las excepciones deben ser mínimas e interpretarse en forma estricta, guardando equilibrio y respeto con aquellos puntos sensibles, que por su naturaleza deben reservarse, como la privacidad de las personas; la seguridad nacional o la política exterior, entre otros.

- g) La protección de datos personales en posesión del Estado debe asegurarse.
- h) La solicitud de información será sencilla y el particular no tendrá que justificar la razón o interés que lo motiva para obtener lo requerido. El plazo de tramitación será breve.
- i) Los procedimientos administrativos de acceso deberán ser ágiles y simples.
- j) El acceso a los archivos públicos deberá ser gratuito o, en su caso, de bajo costo.
- k) Los sujetos obligados deberán abarcar a cualquier órgano gubernamental como: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a sus órganos; las procuradurías; los tribunales administrativos; los organismos constitucionales autónomos; los partidos políticos; y en general cualquier ente de derecho público o privado que sea de interés público o ejerza gasto público.
- l) El respeto del Derecho de Acceso a la Información junto con el cumplimiento de la norma debe encomendarse a un organismo autónomo, con facultades para resolver las controversias que se susciten por las negativas de la autoridad frente a la demanda de información, de imponer sanciones administrativas y de promover el ejercicio de este derecho. Una forma de asegurar la independencia de este organismo es involucrando al órgano legislativo en su integración.

- m) La previsión de medios de impugnación, administrativos y judiciales, contra las negativas al acceso a la información pública dictadas por las autoridades.
  - n) Un régimen específico de responsabilidades y sanciones aplicable a los servidores públicos que incumplan con la Ley.
12. El panorama de nuestro país ha cambiado substancialmente en materia de protección del Derecho de Acceso a la Información a partir del segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la Legislatura LVIII del Congreso de la Unión con la aprobación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2002. Esta regulación representa para México un cambio profundo en las formas y modos de relación entre los poderes públicos y los ciudadanos, significa avance democrático. Durante ese mismo periodo ordinario de sesiones, el Senado de la República también aprobó el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal de Protección de Datos Personales*, enviada a la Cámara de Diputados para su revisión.
13. La discusión académica colocó en la mesa de debate temas y problemas en la regulación del Derecho de Acceso a la Información, tales como: los límites a esta prerrogativa, el plazo de reserva de la información, la integración y funcionamiento de la autoridad encargada de velar su ejercicio, entre otros.
14. Se requiere la coordinación e implementación de políticas públicas para la puesta en marcha de la normatividad de acceso a la información.

La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, en sus artículos transitorios, fija diferentes plazos con el propósito de cumplir gradualmente con los mandatos de la norma, en la búsqueda de garantizar efectivamente al Derecho de Acceso a la Información. Las solicitudes ciudadanas de acceso podrán presentarse un año después de su publicación. Ese mismo tiempo tendrán los demás sujetos obligados distintos al Ejecutivo Federal para contar con la regulación respectiva en materia de acceso.

Todos los entes gubernamentales constreñidos por la norma tienen hasta el primer día de 2005 para completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos. Para el año 2003 se establece la partida presupuesta del Instituto, necesaria para su integración y funcionamiento.

15. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* fue estructurada con las mejores intenciones de hacer efectivo el Derecho de Acceso a la Información y conciliar las diversas propuestas de regulación planteadas. El texto de este instrumento jurídico recoge, en gran medida, los principios y elementos generales que garanticen el ejercicio de este derecho, tales como:
- a) El principio de apertura de la información es la regla general, teniendo como excepción la expresamente reservada.
  - b) Los órganos gubernamentales se obligan a poner a disposición del público un cúmulo importante de información útil y relevante, sin que medie solicitud del particular.
  - c) La promoción del ejercicio del Derecho de Acceso de los ciudadanos está encomendada al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
  - d) Se incluye la protección de datos personales.

- e) Se instituyen plazos breves tanto de contestación a la solicitud de información (10 días hábiles) como de duración del procedimiento (20 días hábiles). Al respecto, la Ley contempla una importante innovación que se refiere a la *afirmativa ficta* que se configura por falta de respuesta de la autoridad en el tiempo indicado.
  - f) El plazo de reserva de la información será de 12 años, susceptible de ampliarse en casos excepcionales debidamente justificados. La reducción del periodo a los originalmente propuestos representa un avance significativo.
  - g) Se prevé que el acceso a los archivos tenga un bajo costo, ya que se pagará solamente por la reproducción del material o por su envío.
16. Existen algunos puntos abordados en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en los que cabe hacer las siguientes observaciones y reflexiones:
- a) Si bien la Ley contempla una amplia gama de sujetos obligados, los órganos, criterios y procedimientos de acceso previstos se concretan al Poder Ejecutivo. Un proceso de apertura en forma completa e integral hubiese sido una alternativa viable.
  - b) Los límites al Derecho de Acceso a la Información hacen referencia a conceptos tan amplios cuya interpretación pudiera ocasionar, al momento de aplicarse, que la excepción se convierta en la regla general. El Instituto deberá ser cauteloso al momento de su aplicación, señalando adecuados criterios de clasificación y desclasificación de la información reservada para evitarlo.

- c) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública estará integrado por cinco comisionados a propuesta del Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos. Con esta intervención del órgano legislativo en el proceso se reduce la dependencia del órgano regulador, sin embargo, la propuesta de encomendar al Congreso dichos nombramientos hubiese garantizado un grado mayor de autonomía.
- d) El nuevo ordenamiento de acceso a la información contiene un apartado de responsabilidades que remite a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para su sanción administrativa, independientemente de las del orden civil o penal que procedan. Con la previsión de un régimen más preciso de sanciones específicas para las conductas descritas en dicho apartado, apoyado en la legislación de responsabilidades administrativas existente, se hubiera reducido la posibilidad de que algún actuar contrario al espíritu de la norma escapará de la aplicación de la Ley y quedará impune.
17. A fin de dar consistencia jurídica, deberán realizarse todas las reformas necesarias a las leyes correspondientes para compaginar sus preceptos con los contenidos en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y dejar sin efecto aquellas disposiciones contrarias a la misma.
18. La sola existencia de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* no garantiza el ejercicio real de dicho derecho. Se requiere un cambio en el funcionamiento del gobierno para pasar de la opacidad a la apertura; por un lado, modificando la postura de los gobernantes para que entiendan que su papel es ser depositarios y no

propietarios de la información y, por el otro, fomentando en la sociedad la actitud de demandarla. La capacitación y actualización permanente de los servidores públicos y de los ciudadanos en la cultura de la apertura informativa es fundamental.

19. Se necesita estructurar y sistematizar la información para su adecuado conocimiento; por lo tanto, se debe contar con una regulación de archivos que asegure la disponibilidad y la agilidad de acceso a la información, se deben organizar registros públicos de todos los documentos, para una sencilla localización de los documentos, así como coordinar un sistema publicitario que permita su difusión o publicación. El aprovechamiento de los avances tecnológicos facilitaría el acceso a ésta, por ejemplo a través del uso de Internet.

La celebración de reuniones públicas relacionadas con asuntos públicos es una clase de acceso que deberá ser considerado con posterioridad.

De igual importancia es el aspecto de la información estadística y geográfica en México, en el que es necesario realizar una reforma profunda y fortalecer al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), dotándolo de autonomía para evitar las posibles manipulaciones de datos y garantizar la certeza y veracidad de dicha información.

20. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* es la primera de las reformas requeridas en materia de Derecho a la Información, ya que representa el punto de partida y no el fin.

21. Con la esperanza de cambio y la credibilidad de que dicha normatividad será respetada y aplicada cabalmente, el futuro del Derecho de Acceso a la Información se vislumbra próspero.

La consolidación de la cultura de la apertura y la transparencia no sucederá en un corto plazo, se lograrán victorias limitadas, pues su construcción será gradual y tomará tiempo forjarla.

El cotidiano ejercicio de este derecho a través del nuevo instrumento jurídico indicará los ajustes normativos que deberán realizarse y los aspectos jurídicos que deberán ser reformados y reforzados, a fin de responder a las necesidades y problemas que se vayan presentando en la sociedad, siempre en la constante búsqueda por encontrar las mejores fórmulas jurídicas que logren garantizar efectivamente esta prerrogativa y avanzar en la consolidación democrática.

El proceso de cambio se ha iniciado y debe seguir fomentándose el desarrollo jurídico de otros aspectos relacionados con el Derecho a la Información.

# ANEXOS

**A N E X O S**

- I. Instrumentos Internacionales que regulan el Derecho de Acceso a la Información.
  
- II. Índice de Percepción de Corrupción 2002 de Transparencia Internacional.
  
- III. Texto de la iniciativa de *Ley Federal de Acceso a la Información*, presentada por diputados y diputadas de diversos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, en la sesión del jueves 6 de diciembre de 2001.
  
- IV. Texto de la iniciativa de *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información* presentada por el Ejecutivo Federal.
  
- V. Texto del proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Federal de Protección de Datos Personales*.
  
- VI. Texto de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.
  
- VII. Mapa de países con reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información Pública.

**ANEXO I**

**INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE REGULAN EL DERECHO DE  
ACCESO A LA INFORMACIÓN**

**A) EN EL ESQUEMA UNIVERSAL:**

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948
2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966

**B) EN EL ESQUEMA REGIONAL:**

1. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948
2. La Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969  
(Pacto de San José de Costa Rica)

**ANEXO II**



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

## Indice de Percepción de Corrupción (IPC) 2002 de Transparency International

Rango del país	País	Puntaje IPC 2002	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
1	Finlandia	9.7	8	0.4	8.9 - 10.0
2	Dinamarca	9.5	8	0.3	8.9 - 9.9
	Nueva Zelanda	9.5	8	0.2	8.9 - 9.6
4	Islandia	9.4	6	0.4	8.8 - 10.0
5	Singapur	9.3	13	0.2	8.9 - 9.6
	Suecia	9.3	10	0.2	8.9 - 9.6
7	Canadá	9.0	10	0.2	8.7 - 9.3
	Luxemburgo	9.0	5	0.5	8.5 - 9.9
	Países Bajos	9.0	9	0.3	8.5 - 9.3
10	Reino Unido	8.7	11	0.5	7.8 - 9.4
11	Australia	8.6	11	1.0	6.1 - 9.3
12	Noruega	8.5	8	0.9	6.9 - 9.3
	Suiza	8.5	9	0.9	6.8 - 9.4
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6 - 9.4
15	Austria	7.8	8	0.5	7.2 - 8.7
16	EE.UU.	7.7	12	0.8	5.5 - 8.7
17	Chile	7.5	10	0.9	5.6 - 8.8
18	Alemania	7.3	10	1.0	5.0 - 8.1
	Israel	7.3	9	0.9	5.2 - 8.0
20	Bélgica	7.1	8	0.9	5.5 - 8.7
	Japón	7.1	12	0.9	5.5 - 7.9
	España	7.1	10	1.0	5.2 - 8.9
23	Irlanda	6.9	8	0.9	5.5 - 8.1
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3 - 8.9
25	Francia	6.3	10	0.9	4.8 - 7.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5 - 8.0
27	Eslovenia	6.0	9	1.4	4.7 - 8.9
28	Namibia	5.7	5	2.2	3.6 - 8.9
29	Estonia	5.6	8	0.6	5.2 - 6.6
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9 - 6.6
31	Italia	5.2	11	1.1	3.4 - 7.2
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2 - 6.1
33	Hungría	4.9	11	0.5	4.0 - 5.6
	Malasia	4.9	11	0.6	3.6 - 5.7
	Trinidad y Tobago	4.9	4	1.5	3.6 - 6.9
36	Bielorrusia	4.8	3	1.3	3.3 - 5.8
	Lituania	4.8	7	1.9	3.4 - 7.6
	Sudáfrica	4.8	11	0.5	3.9 - 5.5
	Tunisia	4.8	5	0.8	3.6 - 5.6
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6 - 5.9
	Jordania	4.5	5	0.7	3.6 - 5.2
	Mauricio	4.5	6	0.8	3.5 - 5.5
	Corea del Sur	4.5	12	1.3	2.1 - 7.1
44	Grecia	4.2	8	0.7	3.7 - 5.5
45	Brasil	4.0	10	0.4	3.4 - 4.8
	Bulgaria	4.0	7	0.9	3.3 - 5.7
	Jamaica	4.0	3	0.4	3.6 - 4.3
	Perú	4.0	7	0.6	3.2 - 5.0
	Polonia	4.0	11	1.1	2.6 - 5.5

### Notas Explicativas

Se puede acceder a una descripción más detallada sobre la metodología del IPC en <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi> o en [www.gwdg.de/~www/2002.html](http://www.gwdg.de/~www/2002.html)

### Puntaje del IPC 2002

se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto).

### Encuestas utilizadas

Se refiere al número de encuestas que valoraron el desempeño de un país. Se utilizaron un total de 15 encuestas realizadas por nueve instituciones independientes, y al menos tres encuestas se requerían para que un país pudiese ser incluido en el IPC.

### Desviación estándar

indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor sea la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las distintas fuentes.

### Rango alto-bajo

Muestra los valores más altos y más bajos de las diferentes fuentes.

Rango del país	País	Puntaje IPC 2002	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7 - 5.9
51	Croacia	3.8	4	0.2	3.6 - 4.0
52	República Checa	3.7	10	0.8	2.6 - 5.5
	Letonia	3.7	4	0.2	3.5 - 3.9
	Marruecos	3.7	4	1.8	1.7 - 5.5
	Eslovaquia	3.7	8	0.6	3.0 - 4.6
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3 - 4.3
57	Colombia	3.6	10	0.7	2.6 - 4.6
	México	3.6	10	0.6	2.5 - 4.9
	China	3.5	11	1.0	2.0 - 5.6
59	República Dominicana	3.5	4	0.4	3.0 - 3.9
	Etiopía	3.5	3	0.5	3.0 - 4.0
	Egipto	3.4	7	1.3	1.7 - 5.3
62	El Salvador	3.4	6	0.8	2.0 - 4.2
64	Tailandia	3.2	11	0.7	1.5 - 4.1
	Turquía	3.2	10	0.9	1.9 - 4.6
66	Senegal	3.1	4	1.7	1.7 - 5.5
67	Panamá	3.0	5	0.8	1.7 - 3.6
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0 - 4.0
	Uzbekistán	2.9	4	1.0	2.0 - 4.1
70	Argentina	2.8	10	0.6	1.7 - 3.8
71	Costa de Marfil	2.7	4	0.8	2.0 - 3.4
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0 - 3.4
	India	2.7	12	0.4	2.4 - 3.6
	Rusia	2.7	12	1.0	1.5 - 5.0
	Tanzania	2.7	4	0.7	2.0 - 3.4
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0 - 3.3
	77	Pakistán	2.6	3	1.2
Filipinas		2.6	11	0.6	1.7 - 3.6
Rumania		2.6	7	0.8	1.7 - 3.6
Zambia		2.6	4	0.5	2.0 - 3.2
81		Albania	2.5	3	0.8
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7 - 3.5
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7 - 3.4
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5 - 3.2
	85	Georgia	2.4	3	0.7
Ucrania		2.4	6	0.7	1.7 - 3.8
Vietnam		2.4	7	0.8	1.5 - 3.6
88		Kazajistán	2.3	4	1.1
	89	Bolivia	2.2	6	0.4
Camerún		2.2	4	0.7	1.7 - 3.2
Ecuador		2.2	7	0.3	1.7 - 2.6
Haití		2.2	3	1.7	0.8 - 4.0
93		Moldavia	2.1	4	0.6
	Uganda	2.1	4	0.3	1.9 - 2.6
95	Azerbaijón	2.0	4	0.3	1.7 - 2.4
96	Indonesia	1.9	12	0.6	0.8 - 3.0
	Kenya	1.9	5	0.3	1.7 - 2.5
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6 - 2.0
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3 - 2.5
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5 - 2.0
	101	Nigeria	1.6	6	0.6
102		Bangladesh	1.2	5	0.7

### Notas Explicativas

Se puede acceder a una descripción más detallada sobre la metodología del IPC en <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi> o en [www.pwg.de/~www/2002.html](http://www.pwg.de/~www/2002.html)

**Puntaje del IPC 2002**  
se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto).

**Encuestas utilizadas**  
Se refiere al número de encuestas que valoraron el desempeño de un país. Se utilizaron un total de 15 encuestas realizadas por nueve instituciones independientes, y al menos tres encuestas se requerían para que un país pudiese ser incluido en el IPC.

**Desviación estándar**  
Indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor sea la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las distintas fuentes.

**Rango alto-bajo**  
Muestra los valores más altos y más bajos de las diferentes fuentes.

**ANEXO III**

## Iniciativas

DE LEY FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACION, PRESENTADA POR DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS REPRESENTADOS EN LA CAMARA DE DIPUTADOS, EN LA SESION DEL JUEVES 6 DE DICIEMBRE DE 2001

### Exposición de Motivos

Finalmente y después de haber escuchado y atendido a diversos grupos sociales integrados por diversas instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, así como por los principales medios de comunicación impresos de todo el país, los diputados y grupos parlamentarios signantes de la presente iniciativa de ley, presentamos formalmente ante la instancia legislativa correspondiente, una propuesta de ley sobre el derecho de acceso a la información pública. Solicitando que sea considerada con profesionalismo, seriedad, objetividad y compromiso; para ampliar las posiciones y posibilidades que se han generado por una genuina demanda social de apertura, transparencia y rendición de cuentas públicas, y también para contribuir a las reflexiones del debate político e institucional que buscan fortalecer un derecho fundamental, que es impostergable legislar en beneficio de los gobernados. Presentamos una propuesta que contiene definiciones, objetivos, derechos y procedimientos precisos, sobre el derecho a saber de las cosas públicas, sobre el derecho a conocer de los asuntos gubernamentales sin más limitaciones que los que por excepción establezca la propia ley.

Después de 24 años y aprovechando la serie de reformas legales y cambios políticos que se han generado en el país en los años recientes, se presenta hoy para su consideración una propuesta normativa que intenta actualizar y equilibrar los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, con el fin de mantener debidamente informada a una sociedad que reclama saber de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero.

Los grupos parlamentarios y diputados signantes, después de haber celebrado diversas reuniones de discusión, redacción, análisis y estudio, han concretado todo su esfuerzo y trabajo en una propuesta de 48 arti-

culos que garantizan a través de diversos procedimientos y actos el libre acceso de las personas a toda la información que es generada con recursos provenientes del erario público.

En este sentido, se podrá decir que nuestra propuesta es ambiciosa pero no limitada, ni inconsistente o imposible de cumplirse. Su contenido legal es consecuente con los principios establecidos por la Constitución, por los tratados internacionales de los que México forma parte, por los estándares normativos internacionales, por las previsiones legales secundarias que se relacionan con la materia, así como por las interpretaciones y criterios que ha fijado la Suprema Corte. Su alcance institucional es viable para hacer posible y efectivos los derechos previstos en la ley. Pero de nada va a servir pensar, discutir y sugerir nuevas leyes, sin que para ello haya voluntad para aprobar una legislación que debió haber sido creada hace casi 25 años.

Si el Congreso es congruente con su función y responsabilidad para legislar compromisos que se han adquirido en los diversos instrumentos de gobierno como el Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, y las agendas legislativas de cada grupo parlamentario, ésta y otras propuestas tienen altas posibilidades de convertirse en ley, creando con ello un nuevo escenario institucional en donde el gobernado adquiere nuevas libertades, más derechos y certidumbres jurídicas frente a la autoridad. De prosperar la nueva ley, tal vez estaremos presenciando el fin de las dádivas informativas, en donde el poder de manera arbitraria daba a conocer únicamente lo que a su juicio era oportuno, ¡jo que a su juicio era información!

Es por ello que al hacer nuestra la propuesta ciudadana, invitamos a reflexionar respetuosamente sobre el orden de prioridades que hemos fijado en el Congreso en su agenda legislativa, para que eventualmente las leyes aprobadas sean consecuentes unas con otras. En este sentido, nadie duda que se requiere una nueva reforma fiscal que permita al gobierno tener una mayor recaudación, con más recursos para gastar, pero también con más controles de fiscalización y más transparencia en el ejercicio del gasto público. En las actuales circunstancias, de nada sirve tener más dinero sin que para ello exista un debido proceso de ley que limite, denuncie y castigue cualquier desviación o abuso de

poder, que se puede manifestar de múltiples maneras. Más dinero con mayor fiscalización parece que es una fórmula bastante aceptable en la nueva relación democrática que se intenta construir entre gobernados y gobernantes, entre un ciudadano libre y una autoridad responsable.

El documento que a continuación presentamos se encuentra dividido en seis capítulos. El primer capítulo se refiere a las disposiciones generales que contiene la ley, sobre este punto destacan el objeto y alcance de las normas, así como los sujetos que quedan obligados a liberar información de manera directa e inmediata. A diferencia de otras leyes y proyectos, se sugiere incluir al mayor número de autoridades, entidades de interés público y privado que reciban de manera directa o indirecta dinero o apoyos en especie, con cargo al erario. La intención es que toda actividad, acto o acción que se lleve a cabo con dinero público, debe ser del dominio público, con las reservas y excepciones previstas para no afectar intereses estratégicos del Estado. De tal manera, quedarían obligados a dar información los tres poderes de la Unión en el ámbito de sus respectivas competencias y de acuerdo a lo que por ley pueden liberar sin afectar derechos de terceros. Así por ejemplo, al Poder Judicial Federal se le obliga a liberar información en cuanto a su administración interna y sobre las sentencias judiciales que hayan causado definitividad. Así, los ciudadanos podremos saber más del desempeño profesional y ético de nuestros juzgadores que están encargados de expedir justicia pronta, expedita e imparcial.

Así mismo, se ha tomado en cuenta a todos los órganos autónomos del Estado, así como a los propios partidos y asociaciones políticas, que al ser consideradas como entidades de interés público reciben importantes sumas de dinero público y privado.

Una aportación adicional es la que se refiere al establecimiento de definiciones, con el objeto de no dejar a la libre interpretación de la burocracia los temas que por su naturaleza puedan ser restringidos sin justificación alguna, como es el caso de la seguridad nacional. Para ello, se ha propuesto una definición del concepto con el fin de no limitar arbitraria y discrecionalmente el derecho de acceso a la información, pues es muy común que con el argumento de que toda información es de seguridad nacional, poco o nada se va a saber de la autoridad en el cumplimiento de sus funciones.

El capítulo segundo se refiere a la información reservada, la cual establece las restricciones de acceso en contenidos y tiempos. Al efecto se considera reservada toda información que este clasificada a través de un decreto del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión y del Poder Judicial que se relacione con la seguridad nacional, la defensa nacional, política exterior, actividades militares, secreto bancario, propiedad intelectual, información fiscal de los contribuyentes, vida privada de las personas, seguridad pública o de procuración de justicia en la persecución de algún delito, medio ambiente y asuntos de salud pública cuando haya de por medio un grave riesgo para la sociedad.

Los tiempos de clasificación no deberán de exceder los 10 años, pudiendo en cualquier caso ampliarse el periodo cuando así lo amerite el caso.

El tercer capítulo se refiere al procedimiento para acceder a la información. Toda solicitud se deberá hacer por escrito sin necesidad de explicar o justificar las causas que la motivan. En algunos casos proceden las solicitudes de manera verbal. Toda la información proveída será gratuita y entregada en un plazo máximo de 10 días hábiles. En los casos en que se requiera reproducir el material informativo, el interesado cubrirá los gastos respectivos pagando derechos a precios accesibles para todo el público.

El capítulo cuarto establece la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información, que tiene por objeto asegurar y proteger los derechos de las personas para acceder a la información pública, así como promover y difundir los derechos y valores de la información entre los miembros de la sociedad. Este órgano sería autónomo del Poder Ejecutivo con patrimonio, presupuesto y personalidad jurídica propia. Entre sus principales funciones, se encuentran la de resolver quejas que se interpongan contra autoridades que se nieguen a liberar información no restringida, aplicar sanciones, promover la socialización del conocimiento del derecho a la información, asistir y orientar a las personas que requieren asesoría gratuita y de manera personal, entre otras funciones.

El capítulo quinto se refiere al establecimiento de procedimientos administrativos, con el fin de proteger los derechos de las personas en los casos en los que no haya recibido la información solicitada. En este sentido, la propuesta contiene procedimientos ágiles, sencillos

y gratuitos, para resolver las controversias que se puedan generar entre un privado y la autoridad. Al efecto se han desarrollado dos tipos de recursos que intentan resolver, sin necesidad de llegar a un juzgado las diferencias y restricciones de derechos a favor de las personas.

El capítulo sexto y último establece y reconoce las faltas graves en las que puede incurrir un servidor público cuando oculte, destruya, limite, edite y cambie indebidamente la información pública. Así mismo, se sanciona severamente y de acuerdo a las leyes aplicables en la materia a los funcionarios que negligentemente desinformen, subinformen o mal informen a la sociedad en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades.

En la sección de artículos transitorios, se contempla la necesidad de homologar diversas normas federales con el fin de no hacer inconsistente la ley de acceso a la información pública, así como la necesidad para redactar el reglamento interno del Instituto Nacional de Acceso a la Información.

Estamos convencidos de las bondades y oportunidades que puede ofrecer esta ley. La evidencia empírica y comparada de otras naciones nos demuestran que en aquellos países en donde hay libertades públicas plenamente garantizadas hay acceso a la información. En las sociedades donde hay información, hay opinión, discusión, participación, crítica y cuestionamiento constante al indebido ejercicio del poder. En una palabra hay democracia y no solamente elecciones periódicas y honestas. ¿Qué no es una de las razones primordiales de la democracia la limitación del ejercicio del poder a través de leyes e instituciones? Discutir y aprobar una ley de derecho de acceso a la información puede ayudar a promover el tránsito institucional que México requiere para cambiar la cultura de la secrecía, la arbitrariedad y discrecionalidad con la que actúan muchas autoridades en contra de los derechos e intereses de las personas. Otorgar un voto por la información puede ayudar a avanzar en el cambio de normas y actitudes que incentiven la transparencia, rendición de cuentas, apertura, supervisión y participación ciudadana, el combate a la corrupción, y promoción de valores sociales que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas.

La información es ante todo una herramienta indispensable para la toma de decisiones personales y colectivas, de hecho como lo han afirmado los principales pensadores políticos del siglo XX, entre ellos Weber, Kelsen, Bobbio, Sartori, Dahl, Hayek y Habermas, la democracia no tiene sentido si antes no cuenta con un elemento indispensable que es la publicidad y transparencia del gobierno. Es cierto, ¿Cómo se puede ejercer plenamente el derecho al voto, a la salud, al trabajo, a la petición, a asociación, a la libertad expresión, si no se cuenta con información necesaria para tomar una decisión fundamental? No hay que equivocar conceptos, la mercadotecnia no es información, no orienta, no explica y no sirve para crear conciencia, conocimiento y opinión entre las personas.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa de ley.

## **Ley Federal de Acceso a la Información Pública**

### **Capítulo Primero**

#### **Disposiciones generales del derecho de acceso a la información**

**Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria del artículo sexto constitucional en la parte relativa a la garantía individual del derecho a la información.

**Artículo 2.-** La Ley tiene como objeto garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información completa, veraz, adecuada y oportuna que tienen las personas de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 3.-** Para los efectos de esta Ley, se entiende por derecho de acceso a la información, aquel que por naturaleza corresponde a toda persona de saber y tener acceso a la información pública. Toda información creada, administrada, o en posesión por los órganos previstos en esta Ley se considera un bien público accesible a cualesquier persona en los términos de esta Ley.

**Artículo 4.-** Todas las actividades de los órganos comprendidos en esta Ley están sometidas al principio de apertura de sus actos.

**Artículo 5.-** Están obligados a garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública, los siguientes órganos del Estado.

A.- El Poder Legislativo Federal, sus Cámaras, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión y cualquiera de sus órganos.

B.- El Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

C.- El Poder Judicial Federal y todos sus órganos en cuanto a su administración y sentencias que hayan causado estado.

D.- Los órganos autónomos previstos en la Constitución.

E.- Las demás entidades a las que la Ley reconozca como de interés público; los partidos y las organizaciones políticas con registro oficial.

F.- Las personas físicas y morales de derecho público y privado cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados, y cuando ejerzan gasto público, reciban subsidio o subvención.

En lo sucesivo cuando en esta Ley se refiera a los órganos se entenderá que se trata de los señalados en este artículo.

**Artículo 6.-** En cada uno de los órganos habrá una oficina para la atención de las solicitudes de información que formulen las personas.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal establecerán oficinas para atender las solicitudes de información en todo el país.

**Artículo 7.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**Información pública.-** Todo registro archivo o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de los órganos a que se refiere esta Ley.

**Información reservada.-** Aquella información pública que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en esta Ley.

**Seguridad Nacional.-** Conjunto de ámbitos y principios políticos que se orientan hacia la preservación de la integridad territorial, la autodeterminación, la paz y la capacidad de relación y representación internacional del Estado-nación mexicano; así como a garantizar la protección y seguridad física de los nacionales y la gobernabilidad democrática y social del país.

**Interés público.-** Valoración asignada a hechos, actos, datos, opiniones o registros relacionados con la información pública, que haga posible que prevalezcan los derechos de la sociedad sobre los derechos de los particulares y de la autoridad pública, a saber y disponer de mejores recursos informativos para tomar decisiones, participar en los procesos democráticos y en las políticas públicas.

**Artículo 8.-** Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de ella en los términos de esta Ley.

Toda la información en poder de los órganos, estará a disposición de las personas salvo aquella que se considere como reservada.

Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que la misma les sea proporcionada de manera verbal o por escrito y a obtener por cualquier medio la reproducción de los documentos en que se contenga.

Las personas tienen derecho a formular consultas sobre las competencias y atribuciones de los órganos.

También comprende el derecho de solicitar informes y datos sobre los servidores públicos que prestan sus servicios en los órganos.

La pérdida, destrucción, alteración u ocultamiento de la información pública y de los documentos en que se contenga, será sancionada en los términos de esta Ley y demás ordenamientos relativos.

**Artículo 9.-** Cada órgano debe sistematizar la información, para facilitar el acceso de las personas a la

misma, así como su publicación a través de los medios disponibles.

Los órganos tienen la obligación de proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, gráficos, grabaciones, soporte electrónico o digital, o en cualquier otro medio o formato, que se encuentre en su posesión o bajo su control.

En cada reunión de los órganos en que se discutan y adopten decisiones públicas deberá levantarse una minuta que deberá preservarse en los archivos oficiales.

Se considera además como información para los efectos de esta Ley, cualquier tipo de documentación generada y elaborada, sea parcial o totalmente con cargo al erario, que haya servido para discusiones y toma de decisiones en el ejercicio de la función pública.

**Artículo 10.-** Todas aquellas personas que desempeñen funciones públicas están obligadas a asegurar el acceso a la información.

Se entiende por función pública toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona física en nombre o al servicio del Estado o de sus órganos, entidades o dependencias cualquiera que sea su nivel jerárquico.

### Capítulo Segundo De la información reservada

**Artículo 11.-** El ejercicio del derecho de acceso a la información solo será restringido por esta ley, mediante la figura de la información reservada. Esta es la información que manteniendo su naturaleza, su divulgación se restringe en atención a un interés superior.

**Artículo 12.-** Para los efectos de esta ley se considera información reservada:

1. La expresamente clasificada como tal mediante un decreto del titular del Poder Ejecutivo Federal, el H. Congreso de la Unión, o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado en el Diario Oficial de la Federación. La clasificación de la información procede solo en los siguientes casos:

• En la información del ámbito de la seguridad nacional cuya divulgación ponga en riesgo la se-

guridad del estado, la vida de personas, o el desarrollo de investigaciones reservadas.

• En la información relacionada con la defensa de la nación y la cooperación internacional en cuestiones de seguridad y las actividades de inteligencia de los órganos del Estado.

• En la información relacionada con la política exterior, cuando su divulgación ponga en peligro las relaciones internacionales del país.

• En la información científica que involucre cuestiones de seguridad nacional.

• La información de estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés de la nación o suponga un riesgo para su realización.

2. La relacionada con secretos, planos y operaciones militares cuya divulgación suponga un riesgo para la seguridad nacional.

3. La información que vulnere el secreto bancario en los términos de la ley.

4. La información relacionada con la propiedad intelectual en poder de las autoridades.

5. La información fiscal, cuando su divulgación suponga un daño al contribuyente.

6. La información cuya divulgación afecte directamente el ámbito de la vida privada de las personas.

7. La información que comprometa los procesos de investigación criminal y aquellos que revelen estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no causen estado.

8. La información relacionada con la salud pública y el medio ambiente, cuya divulgación suponga un grave riesgo para la sociedad.

**Artículo 13.-** El decreto que clasifique la información como reservada debe indicar: la fuente de la información, la fecha del evento o eventos en su caso, la justificación por la cual se clasifica, las partes de los documentos que se reservan, el plazo de reserva, y la designación de la autoridad responsable de su conservación.

Excepcionalmente podrá prorrogarse por el mismo plazo y por una sola vez.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

**Artículo 14.-** La información clasificada como reservada, tendrá este carácter hasta por 10 años y será accesible al público aún cuando no se hubiese cumplido el plazo establecido, si dejan de concurrir las circunstancias que motivaron su clasificación a juicio de la autoridad competente.

**Artículo 15.-** En el caso de que la información clasificada se haga del conocimiento público la responsabilidad del hecho será imputable únicamente a la autoridad. Una vez que la información clasificada, por cualquier razón, haya sido hecha del conocimiento público, no habrá responsabilidad para los particulares, sino solo para las autoridades responsables de su conservación.

**Artículo 16.-** En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada.

### Capítulo Tercero

#### Del procedimiento para acceder a la información

**Artículo 17.-** Las personas ejercerán su derecho ante el órgano del que pretendan obtener la información.

La solicitud deberá hacerse por escrito a menos que la índole del asunto permita que sea verbal, en cuyo caso el órgano registrará en un formato las características de la solicitud y procederá a entregar una copia del mismo al interesado.

La información será proporcionada de manera gratuita salvo que por las características de la misma se requiera la reproducción de planos, copias o documentos que puedan significar un costo adicional para los ór-

ganos obligados a proporcionarla, en cuyo caso se podrán cobrar los derechos que se establezcan en las leyes fiscales respectivas, los que deberán estar en todo caso en proporción a los costos que signifiquen para el erario público.

En el caso de que la solicitud sea rechazada se comunicará por escrito al solicitante dentro de los tres días hábiles siguientes. Esta negativa deberá estar fundada y motivada.

La persona que solicite información pública no estará obligada, en ningún caso, a demostrar su interés para hacer la solicitud.

En ningún caso la autoridad obligada a proporcionar la información podrá inquirir al solicitante sobre el fin o destino que pretenda darle. La violación a este precepto será sancionada en los términos de la presente Ley.

**Artículo 18.-** Los órganos tienen la obligación de publicar en un lugar visible de su sede o de sus oficinas, a través de impresos a disposición del público y por medio de Internet, información respecto de sus normas básicas de competencia, la función que tienen asignada y la manera en que las personas deben relacionarse con ella en el desarrollo de las mismas.

**Artículo 19.-** Los órganos considerados en la presente Ley están obligados a entregar información sencilla y accesible a la persona sobre los trámites y procedimientos que deben efectuarse, las autoridades o instancias competentes, la forma de realizarlos, y la manera de llenar los formularios que se requieran, así como de las dependencias ante las que se puede acudir para solicitar orientación o formular quejas, consultas o reclamos sobre la prestación del servicio o sobre el ejercicio de las funciones o competencias a cargo de la autoridad que se trate.

**Artículo 20.-** La solicitud de acceso a la información que se presente por escrito deberá contener cuando menos los siguientes datos:

Identificación de la autoridad a quien se dirija.

Nombre completo y datos generales de la persona que realiza la gestión.

Identificación clara y precisa de los datos e informaciones que requiere.

Lugar o medio señalado para recibir la información o notificaciones.

Si la solicitud no contiene todos los datos requeridos, el órgano deberá hacérselo saber al solicitante a fin de que corrija y complete los datos. El solicitante, además, deberá contar con el apoyo de la oficina correspondiente designada por la entidad para recibir las solicitudes en caso de así requerirlo.

Si la solicitud es presentada a una oficina que no es competente para entregar la información o que no la tiene por no ser de su ámbito, la oficina receptora deberá comunicarlo y orientar debidamente al solicitante.

**Artículo 21.-** Toda solicitud de información requerida en los términos de la presente Ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

En ningún caso el plazo excederá de 30 días hábiles.

**Artículo 22.-** Cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, si la solicitud de información no se hubiese satisfecho, o la respuesta fuese ambigua o parcial a juicio del solicitante, éste podrá acudir al Instituto previsto por esta Ley a fin de que requiera al órgano la información solicitada en forma completa, inmediata y a satisfacción de la persona.

Cuando por actos de negligencia no se dé respuesta en tiempo y forma a la solicitud de acceso a la información, la autoridad queda obligada a otorgarle información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todas las costas generadas por la reproducción del material informativo.

Para efectos de la presente ley, el silencio de la autoridad no se interpreta como negación de una solicitud, sino como un acto de omisión que tiene sanciones aplicables por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 23.-** Antes de que termine el primer trimestre del año, todos los órganos deberán presentar un informe correspondiente al año anterior al Instituto Nacional de Acceso a la Información.

Dicho informe deberá incluir: el número de solicitudes de información presentadas a dicho órgano y la información objeto de las mismas; la cantidad de solicitudes procesadas y respondidas, así como la cantidad de solicitudes y las pendientes; las prórrogas por circunstancias excepcionales; el tiempo de procesamiento y la cantidad de servidores públicos involucrados en la tarea; la cantidad de resoluciones tomadas por dicho órgano denegando las solicitudes de información presentadas al mismo y los fundamentos de cada una de dichas resoluciones.

#### Capítulo Cuarto Del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública

**Artículo 24.-** Como órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información se crea un organismo con autonomía presupuestal, patrimonial, de operación y decisión, integrado por 5 consejeros que serán nombrados por la Cámara de Diputados a partir de una propuesta de 7 candidatos que presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

El Instituto no será sectorizable en los términos de las leyes de la materia, pero para el mejor desempeño de sus funciones deberá establecer relaciones de cooperación y coordinación con cualquiera de los órganos.

**Artículo 25.-** Para ser consejero se requiere: ser ciudadano mexicano; tener al menos 30 años cumplidos al día de la designación; gozar de reconocido prestigio personal y profesional; no haber desempeñado cargo o empleo público alguno de cualquier naturaleza, cuando menos cinco años antes de la designación; no ser ni haber sido dirigente de ningún partido o asociación política ni ministro de ningún culto religioso cuando menos cinco años antes de la designación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal.

**Artículo 26.-** Los consejeros durarán en su encargo un periodo de 7 años y no serán reelegibles. Este cargo es

incompatible con cualquier otro empleo o actividad, salvo la docencia y las tareas académicas no remuneradas.

**Artículo 27.-** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- Conocer y resolver las quejas que se interpongan contra la negativa de los órganos.
- Establecer plazos para la rendición de informes y realizar diligencias.
- Ordenar a los órganos obligados a que proporcionen información a los solicitantes en los términos de la presente Ley.
- Aplicar las sanciones que correspondan a quienes sin causa justificada deneguen el derecho a la información.
- Ordenar todos los estudios e investigaciones necesarios para el buen desempeño de sus atribuciones.
- Organizar seminarios, cursos y talleres que promuevan el conocimiento de la presente Ley y las prerrogativas de las personas, derivadas del derecho de acceso a la información.
- Elaborar y publicar manuales, estudios e investigaciones para socializar y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley.
- Establecer un sistema de asesoría a las personas a través de un servicio telefónico gratuito, correo electrónico, impresos y en forma personal.
- Elaborar su presupuesto anual, el cual será enviado al titular del Ejecutivo Federal para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Designar a los servidores públicos a su cargo.
- Actualizar su reglamento interior y normas de funcionamiento.

**Artículo 28.-** El Instituto contará en su estructura para el buen funcionamiento de sus atribuciones con un Secretario Ejecutivo, una Dirección General Jurídica y Consultiva, una Dirección General de Estadística, una

Dirección General de Estudios, Promoción y Difusión, una Dirección General de Asuntos Internacionales y una Dirección General de Administración.

Los titulares serán nombrados por el pleno del Instituto, a propuesta de su Presidente. Se instalará un servicio civil de carrera por escalafón hasta el nivel de director de área.

**Artículo 29.-** El presidente del Instituto presentará anualmente un informe de labores y resultados al H. Congreso de la Unión, en el cual se incluirán la descripción de la información remitida por los órganos comprendidos en esta Ley; el número de asuntos atendidos por el Instituto así como las demás actividades desempeñadas en cumplimiento de la Ley. Las dificultades observadas para el mejor cumplimiento de esta Ley. El informe anual será de publicación y circulación obligatoria en los órganos comprendidos por la presente Ley.

#### Capítulo Quinto Recursos de inconformidad

**Artículo 30.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades que negaron o limitaron el acceso a la información, podrán interponer el recurso de revisión ante la instancia correspondiente del órgano que negó la información, sin menoscabo de recurrir a las instancias jurisdiccionales correspondientes.

**Artículo 31.-** El recurso de revisión en primera instancia se presenta ante la oficina encargada de liberar la información para solicitar la revisión legal del acto reclamado conforme a lo que marca el proceso de ley. La autoridad está obligada a dar una resolución administrativa en un plazo máximo de 5 días hábiles a partir de la fecha en que se registró la promoción de inconformidad.

**Artículo 32.-** Es procedente el recurso de revisión en primera instancia cuando se presenta la impugnación en tiempo y forma.

**Artículo 33.-** El plazo para interponer el recurso de revisión en primera instancia será de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que surte efectos la notificación de la resolución administrativa.

**Artículo 34.-** El recurso de revisión en primera instancia, deberá de presentarse por escrito cumpliendo con los siguientes requisitos formales del proceso:

I. Dirigido al C. Titular de la dependencia o entidad encargada de liberar la información

II. Hacer constar el nombre del inconforme afectado

III. Acreditar personalidad jurídica del inconforme afectado

IV. Señalar domicilio para recibir notificaciones y en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir

V. Precisar el acto o resolución impugnada y la autoridad responsable del mismo

VI. Identificar la fecha en que se hizo la notificación

VII. Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos legales presuntamente violados

VIII. Acompañar copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Cuando se trate de actos que no se resolvieron en tiempo, acompañar copia de iniciación del trámite

IX. Ofrecer y aportar pruebas que tengan relación directa con el acto reclamado, debiendo acompañar las documentales con las que cuente

X. Hacer constar nombre y firma del quejoso o en su caso con personalidad jurídica reconocida y a través de poder notarial la de su representante legal

**Artículo 35.-** Cuando la violación reclamada no tenga pruebas documentales, no será necesario presentar el requisito previsto en el inciso IX.

**Artículo 36.-** Cuando el recurso de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente o incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos II, III, IV, V, VI, VIII, IX y X, de este artículo, y cuya notoria improcedencia se derive por el vencimiento del término, se desechará de plano.

**Artículo 37.-** Procede el sobreseimiento cuando:

I. El afectado se desiste del recurso de impugnación por escrito

II. La autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que queda sin efectos y materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte la resolución del acto reclamado

III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley

IV. El agraviado fallezca

**Artículo 38.-** La autoridad competente de desahogar el recurso podrá:

I. Sobreseerlo

II. Confirmar el acto impugnado

III. Declarar la inexistencia, nulidad y anulabilidad del acto reclamado

IV. Revocar total o parcialmente el acto del agraviado

V. Ordenar la modificación del acto impugnado

VI. Ordenar ante la autoridad competente la inmediata restitución del acto reclamado, cuando el recurso de primera instancia sea total o parcialmente resuelto a favor del quejoso.

**Artículo 39.-** Toda resolución administrativa que emita la oficina encargada de liberar la información para ratificar o revocar un acto administrativo sobre el acceso a la información, estará fundada en derecho. Para beneficio del interesado, la autoridad podrá prevenir al quejoso de los errores de forma y fondo al presentar su recurso, pero de ninguna manera podrá cambiar los hechos. La autoridad competente estará obligada a emitir una resolución en un plazo no mayor de 5 días hábiles.

Toda resolución final deberá ser por escrito. En los casos en que se confirme la negativa a liberar información, la autoridad está obligada a especificar los recur-

sos e instancias con los que cuenta el quejoso para hacer valer su inconformidad, si a su derecho conviene.

**Artículo 40.-** No se tomarán en cuenta, para efectos de la resolución del recurso, los hechos, documentos o alegatos del interesado, si no se presentaron oportunamente en la etapa debida del procedimiento.

**Artículo 41.-** El recurso de revisión en segunda instancia se presenta de manera ordinaria ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, conforme a las formalidades observadas en el recurso de primera instancia.

**Artículo 42.-** Al cabo de un año, se podrá presentar una nueva solicitud mediante un recurso de reconsideración por los actos y resoluciones de las autoridades que negaron o limitaron el acceso a la información en una primera solicitud.

### Capítulo Sexto

#### Faltas administrativas y sanciones

**Artículo 43.-** El servidor público que oculte información para el desarrollo ordinario de las actividades institucionales de cada dependencia o que oculte información para no liberar contenidos informativos, será suspendido de sus funciones temporalmente, hasta por tres años, dependiendo el grado de perjuicio que haya causado.

**Artículo 44.-** Al servidor público que se le sorprenda en flagrancia destruyendo total o parcialmente información pública gráfica, sonora, en imagen, documental, escrita o en cualquier otra manifestación y a través de cualquier medio, será destituido inmediatamente de su cargo, debiendo reparar pecuniariamente los daños y destrozos causados, sin menoscabo de recibir la aplicación de sanciones civiles, penales o administrativas.

**Artículo 45.-** Al servidor público que actúe negligentemente para dar respuesta a solicitudes de acceso a la información o que bien no ejecute las autorizaciones para liberar contenidos informativos, se le sancionará con una suspensión temporal del cargo. En casos de reincidencia, será destituido inmediatamente de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, bajo la instrucción de desacato y negligencia.

**Artículo 46.-** El servidor público que por acuerdo haya equivocado y autorizado una clasificación indebida de la información, será requerido por el Instituto para ser apercibido de manera oral. En los casos de reincidencia o que medie el dolo, la mala fe y la premeditación, será sancionado de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 47.-** Se consideran como severas: las faltas administrativas, las acciones o resoluciones de la autoridad que subinformen, desinformen o mal informen.

Para efectos de esta Ley se entenderá por:

**Desinformación.-** Información confusa y difusa sobre la acción y función pública, que desorienta a las personas sobre el debido ejercicio de gobierno.

**Subinformación.-** Información limitada, restringida y editada sobre la acción y función pública

**Mala información.-** Cambio indebido de datos informativos sobre la acción y función pública

**Información frívola.-** Datos informativos no relevantes para la opinión pública o de interés público y que por su naturaleza no representa un riesgo material, pecuniario o físico para la sociedad.

Al servidor público que haya cometido alguna de las faltas administrativas señaladas en este artículo, se le destituirá inmediatamente de sus responsabilidades, dando inicio al procedimiento aplicable por la Ley Federal de los Servidores Públicos, sin menoscabo de las sanciones civiles y penales aplicables en la materia.

**Artículo 48.-** El servidor público que no cumpla de manera rápida y expedita las resoluciones administrativas del Instituto para liberar información en los términos y condiciones que establece esta ley, será removido de sus funciones, considerando su desobediencia como desacato administrativo, el cual será resuelto por los procedimientos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin menoscabo de aplicar las sanciones civiles y penales correspondientes.

### Transitorios

**Artículo Primero.-** La presente Ley entrará en vigor 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.-** Se establece un plazo no mayor al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la LVIII Legislatura para realizar todas las reformas necesarias a las leyes correspondientes, para homologar sus disposiciones normativas con los principios desarrollados en la presente Ley.

**Artículo Tercero.-** Se deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente en la Iniciativa de Ley de Presupuesto de la Federación para el año 2002, que permita la integración y funcionamiento adecuado del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la vigencia de la presente Ley.

**Artículo Cuarto.-** Dos de los consejeros integrantes del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública serán elegidos por cinco años por única vez, con el objeto de que al momento de la renovación de los otros tres consejeros, siempre sea posible contar con una adecuada combinación de experiencia, conocimiento y prestigio personal y profesional.

**Artículo Quinto.-** Todas las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y en aquellas que limiten el derecho de acceso a información pública garantizado por esta Ley, quedarán sin efecto.

**Artículo Sexto.-** El Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública deberá expedir su reglamento interior y normas mínimas de operación en un plazo no mayor de 60 días después de su constitución.

Diputados: Beatriz Paredes Rangel, Martí Batres Guadarrama, José Narro Céspedes, Ney González Sánchez, Felipe Solís Acero, César Augusto Santiago Ramírez, Salvador Cosío Gaona, José Manuel del Río Virgen, José Antonio Hernández Fraguas, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Lorena Beauregard de los Santos, María Elena Chapa Hernández (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Diciembre 6 de 2001.)

**ANEXO IV**

## Iniciativas

DEL EJECUTIVO FEDERAL, DE LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

**CC. Secretarios de la  
Cámara de Diputados  
Del H. Congreso de la Unión.  
Presentes**

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.

Reitero en esta oportunidad las seguridades de mi consideración.

Atentamente

El Director General de Gobierno  
Lic. Humberto Aguilar Coronado (rúbrica)

Ejecutivo Federal.- Presente.  
Política con los Poderes de la Unión.- Presente.

**C. PRESIDENTA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL HONORABLE CONGRESO  
DE LA UNIÓN,  
Presente.**

Nuestro país se encuentra inmerso en un periodo de definiciones fundamentales para la construcción del México justo, genuino y transparente que la sociedad demanda y que habremos de heredarle a nuestros hijos. Hoy, el Ejecutivo Federal somete a la consideración de esta Soberanía una iniciativa de Ley, cuya aprobación nos permitirá continuar avanzando en la senda democrática que ha trazado el pueblo de México.

Con esta iniciativa el nuevo gobierno da un paso decisivo para la materialización del Plan Nacional de Desarrollo, la concreción de un compromiso que se refrendó en la máxima tribuna del país durante el Primer Informe de Gobierno y, sobre todo, para acatar el mandato inaplazable de una ciudadanía que exige que el ejercicio de las facultades por ella conferidas al Estado, se realice con el pleno conocimiento de sus destinatarios.

Hoy, con la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se propone un proyecto sólido, eficiente y apegado a nuestra Carta Magna que, en función de lo que disponga el Poder Legislativo, daría también cumplimiento a uno de las asignaturas que, de cara a la Nación, los partidos políticos nacionales y el Ejecutivo Federal suscribimos en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, que es la suma de voluntades de actores políticos plurales pero vinculados por un objetivo común: el bienestar y el engrandecimiento de México.

El Acuerdo constituye un ejemplo de la vocación de los mexicanos por mantener el diálogo y el consenso como mecanismos insustituibles para la construcción de un proyecto de Nación, a la altura de las aspiraciones de una sociedad que exige de sus gobernantes y sus organizaciones políticas un compromiso cada vez mayor y más responsable con las causas ciudadanas.

En este sentido, se puede afirmar que esta iniciativa de Ley, siendo un importante mandato ciudadano, es a su vez un componente fundamental de la Reforma del Estado. Proceso histórico que reclama realizar las reformas legislativas pertinentes, encaminadas a fortalecer nuestras instituciones, dentro de las que debe darse especial importancia a la forma democrática, ya que a partir de ella se consigue un ejercicio acotado y responsable del poder público. Bajo esta premisa se ha trabajado en la presente iniciativa, con la conciencia que la transparencia es un compromiso del Estado mexicano y de sus órganos, frente a la sociedad.

Son muchos los beneficios que se vislumbran en el curso de aplicación que puede llegar a tener esta Ley. En primer lugar, el acceso a la información se comprende dentro de las más importantes tareas de la agenda democrática nacional, en el entendido de que la democracia, como forma de participación en el gobierno, depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público.

Para ello, es indispensable que se cuente con un derecho de acceso a la información efectivo, garantizado por la Ley, sobre los asuntos del Estado. Sobre este último particular, se debe señalar que la aprobación de esta Iniciativa de Ley permitirá a nuestro Estado avanzar enormemente en el tránsito de un sistema cerrado, considerado por algunos analistas como criptocrático, a uno plenamente democrático en el que todos y cada uno de los servidores públicos deberán de rendir cuentas a los ciudadanos. La rendición de cuentas se erige, además, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se traduce en un mecanismo de supervisión ciudadana.

Es precisamente por lo anterior que una Ley de transparencia y acceso a la información puede ser un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. Nuestro país precisa que se establezcan las instituciones idóneas que nos permitan reducir los índices de corrupción pública. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

Es pertinente añadir que un Estado más transparente será por consecuencia más eficiente. Esta mejoría en la eficiencia estatal no sólo se reflejará en el largo plazo en un fortalecimiento del erario público, que es patrimonio de todos los mexicanos, sino también de la economía en su conjunto. Lo anterior se explica al considerar que, acorde a diversas estimaciones de organismos tanto nacionales como internacionales, los costos que representa la corrupción para nuestra economía ascienden a varios puntos porcentuales del PIB, recursos que, una vez reducida la corrupción a su mínima expresión, se reorientarán a actividades productivas como la generación de empleos y el ahorro tanto privado como público.

Cabe destacar que un Estado eficiente, transparente, que genera un flujo confiable de información, le dará una mayor certidumbre a todas las personas interesadas en invertir sus recursos y sus talentos para emprender actividades productivas en nuestro país. De hecho, acorde al arreglo institucional hoy vigente, las grandes empresas que poseen los recursos necesarios para detectar las oportunidades de inversión en el sector público, poseen una importante ventaja frente a sus competidores de menor tamaño y de menor capacidad;

lo que se expresa en una premisa sencilla: cuando hay asimetría en la información entre los conciudadanos las desigualdades se exacerban y los desequilibrios se perpetúan.

En cambio, con esta Ley, la información no sólo se transparenta sino que también se democratiza, tendiendo con ello a igualar las oportunidades. Así, bajo este nuevo marco institucional tanto los grandes, medianos, pequeños y micro empresarios tendrán a su disposición la misma información, pudiendo preverse que, ante la mayor certidumbre que brinde la transparencia, se incremente el número y el monto de las inversiones dispuestas a dirigirse a nuestro país para beneficio de todos los mexicanos.

La conciencia de un compromiso por salvaguardar nuestro Estado de Derecho y construir un régimen plenamente democrático, motiva al Ejecutivo a mi cargo a presentar esta iniciativa, la que encuentra su fundamento en el mismo texto constitucional. En efecto, los artículos 6° y 8° de nuestra Carta Magna consagran como garantías individuales el derecho de petición y el de información. Por este último, corresponde a todo individuo dirigirse de manera respetuosa a la autoridad, sin que se encuentre limitado en cuanto a la materia de la solicitud. La autoridad queda obligada a responder al particular. En este sentido la solicitud puede consistir en una petición de información. Por otra parte, el artículo 6°, a partir de 1977, consagra como garantía individual el derecho a la información. Con este fundamento, y con el objeto de hacer efectivos estos derechos, tratándose del acceso a la información pública, se presenta una iniciativa para que el Congreso de la Unión expida la ley federal correspondiente.

Es prudente advertir que en los últimos veinticinco años se han realizado importantes esfuerzos para legislar en la materia, sin embargo, razones de desconfianza entre la sociedad y el gobierno, además de la confusión imperante de algunos sectores de la opinión pública sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió llegar a culminar cualquier proyecto de ley que reglamentara el derecho de acceso a la información.

Partiendo de estos antecedentes y para evitar incidir en los mismos equívocos, es importante subrayar que la iniciativa que ahora se presenta a esta Soberanía regula una de las vertientes del derecho a la información, a

saber, de la del acceso a la información del Estado. El derecho a la información es un concepto amplio y genérico bajo el que se concibe el derecho específico de acceder a la información pública.

Con esta iniciativa, el Ejecutivo Federal quiere dar cumplimiento al mandato de la parte final del artículo 6° constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información. En efecto, esta garantía requiere de los principios y procedimientos que regirán el acceso de los particulares a la información de todos los órganos del Estado. Estos procedimientos y principios permitirán así el ejercicio efectivo de un derecho ciudadano, hasta ahora hecho nugatorio por la falta de reglas claras.

Es preciso reconocer que, ante la ausencia de una regulación jurídica aplicable en la materia, el acceso a la información ha quedado como una concesión graciosa de la autoridad, sujeta a su buena voluntad y a la disponibilidad física de la información. El principio de legalidad, esencial dentro de un Estado de Derecho, reclama que la actividad de la autoridad se sujete estrictamente a la ley, siendo éste el único mecanismo para obtener seguridad y garantía en el respeto a los derechos de los particulares. Esta iniciativa propone contar, por tanto, con un instrumento legal que por fin haga valedero el acceso a la información pública.

Antes de presentar el esquema que explica el contenido dispositivo de la iniciativa, es pertinente referirse al ámbito personal de aplicación de la Ley. Al tratarse de una obligación de todos aquellos que poseen información pública, la Ley se ha diseñado para aplicarse a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, así como a los organismos constitucionales autónomos, es decir, al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México. Se incluyen como sujetos obligados a las universidades y a las demás instituciones a las que la Constitución o la Ley otorgue autonomía, así como a los tribunales administrativos. Finalmente, la Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y en general a cualquier persona que reciba recursos públicos.

Por otra parte, y con el objeto de plantear los principios que subyacen y que dan sustento al articulado de la iniciativa, hemos de referirnos en primer lugar al principio de la publicidad de la información en pose-

sión del Estado. Efectivamente en el artículo 2º del proyecto, se señala expresamente este principio. Sin embargo, hay que apuntar que su verdadera eficacia sólo se comprende frente al derecho específico que corresponde a los particulares de tener acceso a la información.

Al respecto es importante señalar que, conforme a los principios constitucionales y por tratarse de una garantía individual, se otorga este derecho a cualquier persona y no sólo a ciudadanos mexicanos, aunque en la práctica es previsible que serán éstos los que obtengan los mayores beneficios de la Ley. Con este principio se rompe con una de las reglas no escritas que habían caracterizado a nuestro sistema político y administrativo en donde el secreto se convirtió en regla y la publicidad la excepción. De ahora en adelante la situación será la inversa.

Para asegurar la efectividad de este principio toral, la propia Ley establece que, en su interpretación, deberá favorecerse la publicidad de la información. Con ello se busca dejar claro al interprete de la Ley que, en caso de duda, deberá privilegiar el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.

El segundo principio consiste en establecer la obligación estricta, por parte de los servidores públicos federales, de observar las disposiciones de la Ley. Por tal razón, y para asegurar el cumplimiento de este principio, la Ley establece en el capítulo correspondiente una serie de conductas cuya violación será causa de responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es importante destacar que el concepto de servidores públicos no se limita a los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal sino que, de conformidad con la legislación aplicable, cubre todos aquellos sujetos previstos en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional.

Un tercer principio de la Ley corresponde a la delimitación de la información reservada o confidencial. En efecto, el derecho de acceso a la información, como todo derecho, encuentra algunos límites. Sin embargo, éstos no pueden ser discrecionales, sino que deben estar señalados de manera expresa y específica en la Ley.

Para la elaboración del catálogo de materias reservadas se tomó en cuenta con especial cuidado la expe-

riencia internacional. Es posible afirmar que, en todos los casos, las excepciones previstas en la Ley corresponden a los estándares internacionales comúnmente aceptados en la materia y están siempre justificados por un equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público.

Adicionalmente, debe hacerse notar que, en el caso de los supuestos de reserva que se establecen en la iniciativa, no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado o bien poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de una persona.

Por otro lado, es necesario reconocer que algunos de los conceptos de reserva pueden prestarse a una interpretación amplia. Tal es el caso, por ejemplo, de los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional. Al respecto es pertinente advertir que, por un lado, no existe ninguna definición universalmente aceptada, lo que existen son criterios generales en el ámbito del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional, sobre los cuales se lleva a cabo cualquier interpretación, especialmente la que realiza el órgano encargado de aplicar la Ley. Por otro lado, y este es un punto central, estos conceptos no se aplican en el vacío jurídico y por ello en su interpretación deberá considerarse la legislación vigente en la materia, que permite darles un contenido determinado. Sin embargo, para dar mayor seguridad jurídica a los particulares y orientar la interpretación el concepto de seguridad nacional se incluyó una definición que incorpora los criterios generalmente aceptados en la materia.

Otro aspecto que debe señalarse en materia de información reservada es que la Ley reconoce como confidencial a toda aquella información que una legislación específica considere como tal. Con ello se pretendió no caer en el error de intentar derogar de una sola vez todas las disposiciones vigentes en la materia, sino permitir que la autoridad legislativa, caso por caso, pueda examinar y valorar la existencia de intereses legítimos que sean lo suficientemente importantes como para limitar el acceso a cierta información.

La reserva de información que plantea la Ley no supone un valor absoluto. Por ello, se establece con toda claridad que el periodo de reserva podrá ser hasta de 20 años, y sólo susceptible de ampliarse en casos excepcionales debidamente justificados. Esto quiere decir que los órganos competentes podrán clasificar la información por un periodo razonable para salvaguardar el interés protegido, pero que una vez agotado este periodo de reserva, o bien las causas que le dieron origen, la información será desclasificada y pasará al dominio público.

Adicionalmente, la información reservada deberá ser clasificada y custodiada de manera tal que se garantice su conservación y se impida su destrucción.

En otras palabras, la información reservada tiene un estatus especial en un doble sentido. Si bien por un lado se reserva del dominio público por un tiempo determinado, por otro se asegura su conservación bajo un régimen especial. Con ello se garantiza de nuevo el equilibrio entre ciertos intereses legítimos del Estado y el derecho a la información.

Como último principio, y como parte del objeto de la Ley, se señala la protección de datos personales. Existe una clara relación entre el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, no porque se trate forzosamente de dos realidades contrapuestas, sino porque la regulación de ambas debe ser complementaria. En efecto, la publicidad de la información debe respetar el derecho de privacidad que corresponde a los datos personales de cualquier individuo. Para lograr la correcta armonía entre uno y otro derecho, deben especificarse lo más posible sus alcances.

Existe la conciencia de que cada uno de estos derechos es de tal magnitud, que requeriría de una ley especial que regule su objeto y establezca su diseño institucional, por esta razón y mientras no se expida una ley en materia de datos personales, la iniciativa que se presenta incluye un capítulo específico relativo a este tema, en el que se recogen los principios fundamentales al respecto y que puede servir de base para la legislación futura.

Ahora bien, el esquema bajo el que se construye la presente iniciativa se erige en tres ejes fundamentales:

El primer eje de la Ley se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados. Es importante destacar que esta información deberá estar disponible de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares. Se trata de lograr la mayor transparencia posible respecto de, entre otras cuestiones, los presupuestos asignados, su monto y ejecución, las observaciones de las contralorías o de la entidad superior de fiscalización al desarrollo del ejercicio presupuestal, los sueldos y prestaciones de los servidores públicos, los programas operativos, los trámites y servicios, el marco normativo, los programas de subsidios, las concesiones y permisos, las contrataciones públicas, información sobre la situación económica, financiera y de la deuda pública.

Este conjunto de información, que deberá estar disponible en la mayor medida de lo posible en Internet, a efecto de asegurar su mayor difusión posible, permitirá que los ciudadanos puedan evaluar de manera permanente los indicadores más importantes de la gestión pública. Adicionalmente, estas actividades reducirán los costos de operación de la Ley, ya que en lugar de procesar solicitudes individuales existirá un mecanismo permanente de consulta.

Además, como resultado de la consulta pública, se recogió la inquietud ciudadana de asegurar la calidad de la información que se proporcione. Por ello, se incluyó el deber para los sujetos obligados de proporcionar, en la medida de lo posible, esta información con valor agregado a efecto de facilitar su uso y comprensión y permitir evaluar su calidad, confiabilidad, oportunidad y veracidad.

El segundo eje de la Ley consiste en el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados. La Ley, en su diseño, establece un procedimiento detallado aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Posteriormente, permite que los Poderes Legislativo, Judicial, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos implementen, mediante reglamentos o acuerdos generales, procedimientos adecuados a sus propias características, siempre y cuando respeten los mínimos establecidos en la Ley.

En cuanto al procedimiento de acceso aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éste busca lograr simplicidad y eficiencia. Es un procedimiento que se sustancia en dos instancias. La primera ante la dependencia o entidad que tiene la información. La segunda, en revisión, ante la Comisión de Garantías de la Información. El particular tendrá siempre el derecho de recurrir por la vía de amparo las decisiones de la Comisión de Garantías de la Información. En cambio, para las autoridades las decisiones de la Comisión serán definitivas.

Este modelo de control judicial en última instancia asegura por un lado las mayores garantías para los particulares y, por otro, respeta el diseño constitucional que otorga al Poder Judicial de la Federación la última palabra respecto de la interpretación de las leyes de la Nación.

La Ley obliga a todas las dependencias y entidades a designar una unidad de enlace. La función de ésta es ser la "ventanilla" a través de la cual los ciudadanos presenten sus solicitudes de acceso a la información. Estas solicitudes, que podrán ser presentadas directamente o por la vía electrónica, serán simples y, quizá más importante, no se requerirá de justificar interés alguno, dejando así abierta la oportunidad que cualquier particular pueda usar libremente su derecho de acceso.

Una vez presentada la solicitud, la unidad de enlace será la responsable de turnar la solicitud a la unidad administrativa que tenga, la información, quien hará el primer juicio sobre la clasificación de la información. Lo anterior obedece a que son los servidores públicos de cada unidad administrativa quienes mejor conocen la información y pueden realizar el juicio sobre la eventual necesidad de reservarla, siempre dentro de los parámetros establecidos en la Ley.

En el caso de que el titular de la unidad administrativa juzgue que la información solicitada debe ser clasificada, de manera automática se inicia un procedimiento ante el Comité de Información de cada dependencia. Este Comité es el órgano colegiado interno, responsable de validar la clasificación hecha en primera instancia o bien revocada. Este mecanismo tiene por objeto asegurar la pertinencia de la clasificación, la uniformidad en la aplicación de criterios y evitar el juicio único del servidor público que clasificó la información en primera instancia. De considerarlo necesario, el Comi-

té puede revocar la clasificación hecha por el titular de la unidad administrativa y ordenar el acceso a la información. De lo contrario, confirma la clasificación de la información y se notifica al particular la negativa a la solicitud de acceso, quien puede iniciar el recurso de revisión.

En principio, el procedimiento de acceso deberá durar un máximo de veinte días hábiles, es decir, un mes calendario. Este plazo podrá ampliarse por un periodo igual cuando existan causas justificadas, entre otras, la complejidad de la búsqueda y siempre y cuando se notifique al solicitante.

Como puede observarse, el esquema está diseñado para evitar que el particular transite por innumerables oficinas administrativas o bien, que tenga que conocer forzosamente la ubicación de la unidad en que físicamente se encuentre la documentación solicitada. Es decir, él recibe toda la atención y la tramitación de su solicitud, hasta que se le dé respuesta, en la ventanilla de acceso.

Por otra parte, la falta de respuesta a una solicitud se reputará como una negativa ficta, permitiendo que el solicitante pueda interponer el recurso de revisión, medio de defensa que desde luego también procede en caso de negativa expresa.

Este recurso se sustancia ante la Comisión de Garantías de la Información, mediante un procedimiento diseñado para asegurar las garantías de audiencia y legalidad para las partes y la máxima imparcialidad e independencia de decisión.

El tercer eje de la Ley se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se prevé la existencia de la citada Comisión de Garantías como un órgano con autonomía de operación, presupuestal y, lo más importante, de decisión. Esta Comisión innovará la manera en que la Administración Pública Federal enfrentará su proceso de apertura.

En virtud de que los particulares exigen imparcialidad en el órgano responsable de administrar la Ley y evitar que éste se convierta en juez y parte, no se optó por crear un órgano desconcentrado según las formas tradicionales, sino uno alejado de las decisiones políticas de la administración centralizada.

Para lograrlo, la iniciativa establece que el órgano colegiado de decisión estará integrado por tres ciudadanos mexicanos que gocen de buen juicio y probidad, que sean destacados profesionales, ya sea del servicio público o la academia y que no hayan sido condenados por delito alguno, salvo los de carácter no intencional. La duración de su encargo será de cuatro años pudiendo ser reelectos por una sola vez y sólo podrán ser removidos de sus funciones por causa grave.

La autonomía de la Comisión de Garantías de la Información se dará en dos niveles, el primero, se actualiza con la autonomía de decisión, es decir, para efecto de sus resoluciones, la Comisión no estará subordinada a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia. El segundo, al ser el Poder Judicial de la Federación el garante del control constitucional, la iniciativa preserva la jurisdicción constitucional como el medio idóneo para la protección de los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Carta Magna, a través del juicio de amparo que es la última instancia de la que disponen los justiciables.

En consecuencia, se hace notar que la Comisión actuará en el ámbito administrativo como un filtro eficaz que permitirá resolver por la vía del recurso la mayor parte de las inconformidades de los particulares. En caso de que persista el desacuerdo, aquellos tendrán expedita la acción ante los tribunales federales.

Finalmente, para reforzar la garantía que deben tener los particulares de que este ordenamiento se cumplirá, se establece un capítulo de responsabilidades y sanciones de carácter administrativo para aquellos servidores públicos que usen, destruyan, oculten, divulguen o alteren indebidamente información que se encuentre bajo su custodia, así como para aquellos que nieguen intencionalmente información considerada como pública o entreguen la que tenga carácter de reservada o confidencial.

Es necesario señalar que el origen de la presente iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información ha sido un proceso democrático, ya que se elaboró tomando en cuenta la opinión, las propuestas y las críticas de cientos de mexicanos que participaron en la Consulta Nacional que para este fin se llevó a cabo. Dicha consulta se caracterizó por constituirse en un espacio plural, abierto e incluyente en el que, lo único que no tuvo cabida, fueron las exclusivi-

dades. De igual forma lo es, en tanto que, para acercar la gestión pública al ciudadano, acota el poder del Estado al reducir los márgenes de su operación discrecional, a la vez de fortalecer el equilibrio de poderes que es innegablemente uno de los pilares de la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho.

Con esta iniciativa el Ejecutivo Federal perfila el inicio de un nuevo camino que impulsa la participación social y la confianza en nuestras instituciones públicas; en definitiva, contribuye en la construcción de un país más justo, transparente y democrático.

En razón de las anteriores consideraciones y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa honorable Soberanía la presente iniciativa de

## LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS

#### Capítulo I Disposiciones Generales

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad la de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. La Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y a cualquier persona que reciba recursos públicos federales.

**Artículo 2.** La información a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en sus términos.

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. Comisión:** La Comisión de Garantías de la Información establecida en el Artículo 35 de esta Ley.

**II. Comités:** Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 31 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 33.

**III. Datos personales:** La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, su estado civil, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

**IV. Días:** Los días hábiles.

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

**VI. Dependencias y entidades:** Las señaladas en el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluso los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

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

**VIII. Ley:** La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

**IX. Órganos constitucionales autónomos:** El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**X. Reglamento:** El Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, para el Poder Ejecutivo Federal.

**XI. Seguridad nacional:** El medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad y en ella concurren la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación.

**XII. Sistema de datos personales:** El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado.

**XIII. Sujetos obligados:**

- a) El Poder Ejecutivo Federal, incluidas todas sus dependencias y entidades, los órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal y sus órganos, incluida la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- c) El Poder Judicial de la Federación.
- d) Los órganos constitucionales autónomos.
- e) Los tribunales administrativos federales.
- f) Cualquier otro órgano federal.

**XIV. Unidades administrativas:** Las que de acuerdo con los reglamentos interiores de las dependencias o entidades o sus equivalentes en cada uno de los sujetos obligados, tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

**Artículo 4.** Son objetivos de esta Ley:

- I. Asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar de manera objetiva e informada el desempeño de los sujetos obligados.

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos administrativos.

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Artículo 6. En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

Artículo 7. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se aplicará de manera supletoria a la presente Ley.

## Capítulo II

### Obligaciones de transparencia

Artículo 8. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del reglamento y los lineamientos que expida la Comisión o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica.

II. Las facultades de cada unidad administrativa.

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes.

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezca el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal; o bien, el ordenamiento equivalente.

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información.

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.

VII. Los servicios que ofrecen.

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. Cuando éstos se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron.

IX. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará el presupuesto asignado, así como los informes trimestrales sobre su ejecución, por cada dependencia y entidad, la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. Respecto de los demás sujetos obligados, esta obligación corresponderá a la unidad administrativa que establezcan los reglamentos o acuerdos generales a que se refiere el Artículo 59.

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la entidad de fiscalización superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos.

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; además, deberán detallarse por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados, y los servicios contratados; en el ca-

so de estudios o investigaciones deberá señalar-se el tema específico.

b) El monto.

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato.

d) El plazo de cumplimiento de los contratos.

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado.

XV. Los informes que, por disposición legal, generan los sujetos obligados.

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana.

XVII. Aquella información que los sujetos obligados consideren que responde a las preguntas hechas más frecuentemente por el público o cualquier otro dato que le sea útil.

Artículo 9. Los sujetos obligados deberán hacer pública la información a que se refiere el artículo anterior y cualquier otra que consideren relevante, de manera tal que facilite su uso y comprensión por los gobernados, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida la Comisión.

Artículo 10. La información a que se refieren los artículos 8 y 9 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida la Comisión.

Artículo 11. Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria -en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal,- los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

Artículo 12. Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral deberán hacerse públicas desde que sean presentados. También deberán hacerse públicas las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Cualquier ciudadano podrá solicitar, a través del Instituto Federal Electoral, información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Artículo 13. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

### Capítulo III

#### Información reservada y confidencial

Artículo 14. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organis-

mos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes.

**Artículo 15.** También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

III. Las averiguaciones previas.

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, salvaguardando los datos personales que en ella se contengan.

**Artículo 16.** La información clasificada como reservada según los artículos 14 y 15, podrá permanecer

con tal carácter hasta por un periodo de 20 años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

La Comisión, de conformidad con el reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59 establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Asimismo, los sujetos obligados podrán solicitar a la Comisión o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 59, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando subsistan las causas que dieron origen a su clasificación.

**Artículo 17.** Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por la Comisión por o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59, según corresponda.

**Artículo 18.** Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por categorías un índice de los expedientes clasificados como reservados, que será entregado para su custodia al titular de la dependencia o entidad.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

La Comisión podrá solicitar los índices de las dependencias y entidades, pero no podrá hacerlos del dominio público, antes del término del periodo de reserva. Asimismo, la Comisión podrá tener acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de su otorgar su acceso.

Las facultades previstas en este artículo para los titulares de cada dependencia o entidad o para la Comisión serán ejercidas por la instancia a que se refiere el Artículo 59.

**Artículo 19.** Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 20.

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

**Artículo 20.** Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información que se refiere la fracción I del Artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso a información que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del interesado.

**Artículo 21.** Los datos técnicos, científicos, financieros o los que tengan un valor comercial y sean propiedad de cualquiera de los sujetos obligados, podrán ser puestos a disposición del público mediante el pago equivalente al valor comercial de aquellos.

#### Capítulo IV Protección de datos personales

**Artículo 22.** Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a sus empleados y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca la Comisión o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59.

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido.

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca la Comisión o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59.

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados.

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación.

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

**Artículo 23.** Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

**Artículo 24.** No se requerirá el consentimiento de los individuos para difundir, distribuir o comercializar los datos personales en los siguientes casos:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización.

II. Los necesarios por razones estadísticas, históricas o científicas, de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieren.

III. Cuando se transmitan a otra dependencia o entidad, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias a esa dependencia o entidad.

IV. Cuando exista una orden judicial.

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquellos para los cuales se les hubieren transmitido.

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

**Artículo 25.** Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento de la Comisión o de la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 59, quienes mantendrá un listado -actualizado y público- de los sistemas de datos personales.

**Artículo 26.** Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días contados desde la presentación de la solicitud -en formato comprensible para el solicitante- la información correspondiente. O bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 29.

**Artículo 27.** Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

**Artículo 28.** Contra la negativa de entregar o corregir datos personales procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 51. También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 26 y 27.

#### Capítulo V Cuotas de acceso

**Artículo 29.** Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El valor de la búsqueda que genere el personal de la unidad administrativa, calculado por unidad de tiempo.
- II. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información.
- III. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir, al máximo, los costos de entrega de información.

### TÍTULO SEGUNDO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

#### Capítulo I Unidades de enlace y comités de información

**Artículo 30.** Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán, a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 8, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente.

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 26, 27 y 42.

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan.

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares.

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia al menor costo en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información.

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos.

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los gobernados.

Artículo 31. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información, previstas en esta Ley.

II. Insituir, de conformidad con el reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia, al menor costo, en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad.

IV. Realizar a través de la unidad de enlace las gestiones necesarias para localizar los documentos ad-

ministrativos en los que conste la información solicitada.

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por la Comisión y el Archivo General de la Nación, según corresponda.

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente, y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos.

VII. Elaborar y enviar a la Comisión, de conformidad con los lineamientos que ésta expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 41.

Artículo 32. Cada Comité estará integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad.

II. El titular de la unidad de enlace.

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

Artículo 33. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no establecerán los Comités a que se refiere el Artículo 31, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva de su titular.

Artículo 34. Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con la Comisión, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

## Capítulo II

### Comisión de Garantías de la Información

**Artículo 35.** La Comisión de Garantías de la Información es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargada de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

**Artículo 36.** A efecto de asegurar su autonomía, la Comisión estará integrada por tres comisionados, nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, quien los designará previa consulta con organizaciones sociales, a través de la Secretaría de Gobernación.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones por causa grave que determine el Reglamento, durarán en su encargo cuatro años y podrán ser reelectos por una sola vez. Durante su encargo no podrán tener ningún otro empleo o cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

La Comisión, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinada a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia, y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

**Artículo 37.** Los comisionados deberán ser personas de reconocido prestigio, independencia de juicio y probidad, además de cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadanos mexicanos.

II. No haber sido condenados por delito alguno, salvo los de carácter no intencional o imprudencial.

III. Tener, cuando menos, treinta y cinco años de edad y contar con título de licenciatura.

IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley.

V. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, senador, diputado federal, ni gobernador de ningún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

**Artículo 38.** La Comisión tendrá un presidente, quien será electo por los Comisionados designados y durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión. El Presidente tendrá la representación legal de la Comisión.

**Artículo 39.** Serán atribuciones de la Comisión:

I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6.

II. Resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.

III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial.

IV. Conducir con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.

V. Supervisar y, en su caso, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 8 y 9.

VI. Orientar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.

VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información.

VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como las de acceso y corrección de datos personales.

IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que están en posesión de las dependencias y entidades.

X. Notificar, al órgano de control interno de cada dependencia y entidad, las infracciones a esta Ley y su Reglamento.

XI. Elaborar el instructivo a que se refiere el Artículo 40.

XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

XIII. Inculcar, entre los servidores públicos y los ciudadanos, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla.

XIV. Las demás que le confieran esta Ley, su reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

**Artículo 40.** La Comisión elaborará un instructivo que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

**Artículo 41.** La Comisión rendirá anualmente un informe público sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades, según lo señalan el artículo 31 fracción VII. Para este efecto la Comisión expedirá los lineamientos que considere necesarios.

### Capítulo III

#### Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

**Artículo 42.** Cualquier persona o su representante podrá solicitar, ante la unidad de enlace, la información

mediante escrito, o bien en los formatos que apruebe la Comisión. La solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico.

II. La descripción razonable y comprensible de los documentos administrativos de los cuales solicita información.

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda.

IV. La modalidad en que se solicita se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser de manera directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los quince días siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

**Artículo 43.** La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

**Artículo 44.** Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos administrativos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento administrativo de que se trate, pero podrá entregarse en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

Cuando se trate de información que, previamente a una solicitud, se haya puesto a disposición del público, mediante libros, folletos, discos compactos u otro medio similar, la unidad de enlace indicará al particular la unidad administrativa en dónde puede consultar, reproducir o adquirir la información solicitada.

**Artículo 45.** La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentre disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos administrativos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

**Artículo 46.** La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días, contados desde la presentación de aquella. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información. Este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo justifiquen, siempre y cuando se notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

**Artículo 47.** En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediata-

mente la solicitud, así como un oficio -con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación- al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

**I.** Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información.

**II.** Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 46. En caso de ser negativa deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante la Comisión.

**Artículo 48.** Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 46.

**Artículo 49.** Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les de, incluyendo en su caso la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la mayor medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

**Artículo 50.** Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas, cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

### Capítulo IV

#### Del procedimiento ante la Comisión

**Artículo 51.** El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité, la negativa de acceso a la información, la inexistencia de los documentos administrativos solicitados o bien, no esté conforme con la clasificación de la información, el costo o la modalidad de entrega, podrá interponer, por sí mismo o a través de un representante, el recurso de revisión ante la Comisión o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto a la Comisión al día siguiente de haberlo recibido.

Este recurso también procederá en los casos en que la dependencia o entidad no entregue los datos personales solicitados, lo haga en un formato incomprensible o se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales.

El recurso previsto en este artículo procederá en lugar del establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Comisión proporcionará un servicio de apoyo a los interesados para que puedan presentar el recurso.

**Artículo 52.** La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 46, se entenderá resuelta en sentido negativo. Por ello, una vez transcurrido ese plazo, el solicitante podrá interponer el recurso ante la Comisión. En este caso, para efectos de las fracciones III y IV del Artículo 53, bastará presentar copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad.

**Artículo 53.** El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud.
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que se le use para recibir notificaciones.
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado.

IV. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

V. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio de la Comisión.

**Artículo 54.** La Comisión sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

I. El Comisionado ponente deberá, dentro de los treinta días siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno de la Comisión.

II. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días siguientes en que se presentó el proyecto de resolución.

III. Antes de emitir la resolución final, el Pleno de la Comisión podrá determinar la celebración de audiencias con las partes.

IV. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones.

V. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos.

VI. Las resoluciones del Pleno serán obligatorias, definitivas y se harán del conocimiento público.

Cuando haya causa justificada, el Pleno de la Comisión podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y II.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por la Comisión por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

**Artículo 55.** Las resoluciones de la Comisión podrán:

- I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo.
- II. Confirmar la decisión del Comité.

III. Revocar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si la Comisión no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Artículo 56. El recurso será desechado por improcedente cuando:

I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 51.

II. La Comisión haya conocido ya el recurso respectivo y resuelto en definitiva.

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité.

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 57. El recurso será sobreesido cuando:

I. El recurrente expresamente se desista del recurso.

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva.

III. Durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia.

IV. La dependencia o entidad cumpla o acuerde cumplir con la petición del recurrente y éste manifieste su conformidad.

Artículo 58. Las resoluciones de la Comisión serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

## TITULO TERCERO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

### Capítulo Único

Artículo 59. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y la entidad superior de fiscalización, el Poder Judicial de la Federación, a través del Consejo de la Judicatura Federal, la Suprema Corte de Justicia y la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán, mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley. Dichos reglamentos o acuerdos deberán señalar, según corresponda:

I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 8.

II. Las unidades de enlace o sus equivalentes.

III. El comité de información o su equivalente.

IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial.

V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un procedimiento de revisión, de conformidad con el artículo 42.

VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 26 y 27.

VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

Artículo 60. Los sujetos a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información.

## TÍTULO CUARTO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

### Capítulo Único

Artículo 61. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usur, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar indebidamente información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley.

III. Denegar intencionalmente información considerada como pública en los términos de esta Ley. Cuando se trate de la aplicación de los criterios de clasificación de información reservada o confidencial, sólo procederá la sanción cuando exista una resolución previa del Comité, la Comisión o las instancias equivalentes de conformidad con el Artículo 59- o el Poder Judicial de la Federación.

IV. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley.

V. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción III anterior.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción V de este artículo será considerada como grave para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 62. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

### TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Segundo. La publicación de la información a que se refiere el Artículo 8 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento y notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos materiales presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Cuarto. Para los efectos del Artículo 59, las entidades ahí señaladas deberán publicar los reglamentos o acuerdos de carácter general a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Quinto. La designación de los tres primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después

de la entrada en vigor de la Ley. El primer periodo de ejercicio de los tres primeros comisionados vencerá en tres, cuatro y cinco años, respectivamente. En su designación se indicará el periodo que corresponde a cada uno de ellos.

Sexto. El titular del Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Séptimo. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Octavo. Esta Ley no deroga las disposiciones que, en materia de acceso a la información, estén establecidas en otras leyes.

Noveno. Las dependencias y entidades deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 34.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a 30 de noviembre de 2001.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.  
EL PRESIDENTE DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**VICENTE FOX QUESADA (rúbrica)**

## **ANEXO V**

**SALON DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES.-** México, DF, a 30 de abril de 2002.

Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos (rúbrica)  
Presidente

Sen. Sara I. Castellanos Cortés (rúbrica)  
Secretaría

DEL SENADO DE LA REPUBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION DE DATOS PERSONALES

CC. SECRETARIOS DE LA  
H. CAMARA DE DIPUTADOS  
PRESENTES

Para los efectos legales correspondientes, me permito remitir a ustedes el expediente que contiene **Minuta proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales.**

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

México, D.F., a 30 de abril de 2001.

Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos (rúbrica)  
Presidente

#### MINUTA PROYECTO DE

#### DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION DE DATOS PERSONALES.

**ARTICULO UNICO.-** Se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales, conforme al siguiente texto:

### Ley Federal de Protección de Datos Personales

#### Capítulo I Disposiciones generales

##### Artículo 1.

1. Esta ley tiene por objeto asegurar que el tratamiento de datos personales se realice con respeto a las garantías de las personas físicas.

2. En ningún caso se podrán afectar los registros y fuentes periódicas.

##### Artículo 2.

1. La ley es aplicable a los datos de carácter personal que figuren en archivos, registros, bancos o bases de datos de personas físicas, y a todo posterior, incluso no automatizado, de datos de carácter personal registrados en soporte físico susceptible de tratamiento automatizado.

2. Esta ley no es aplicable a los archivos, registros, bases o bancos de datos:

I. De titularidad pública cuyo objeto por ley sea almacenar datos para su publicidad con carácter general;

II. Cuyo titular sea una persona física y tengan un fin exclusivamente personal;

III. De información científica, tecnológica o comercial que reproduzcan datos ya publicados en medios de comunicación oficial;

IV. De resoluciones judiciales publicadas en medios de comunicación oficial; y

V. Administrados por los partidos políticos, sindicatos, iglesias y asociaciones religiosas, sola y exclusivamente en lo tocante a los datos que se refieren a sus asociados, miembros o ex miembros y que se relacionen con su objeto, sin perjuicio de que la cesión de datos quede sometida a lo dispuesto en esta ley.

3. Se regulan por sus disposiciones específicas los archivos, registros, bases o bancos de datos:

I. Electorales, conforme a los ordenamientos aplicables;

II. Referentes al registro civil, a la prevención, persecución y sanción de los delitos, así como a la ejecución de las sanciones penales;

III. Con fines exclusivamente estadísticos, regulados por la Ley del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática;

IV. Personales concernientes a integrantes de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad pública o a datos relativos a esos cuerpos; y

V. Previstos en la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

VI. Las relativas a las leyes administrativas.

4. Los archivos, registros, bancos o bases de datos relativos a la prevención, persecución, sanción de los delitos, ejecución de sanciones penales, o a los datos correspondientes a los cuerpos de las Fuerzas Armadas y de seguridad pública o a sus integrantes, serán reservados, y se actualizarán, complementarán, corregirán, suspenderán, o cancelarán en los términos de sus propias disposiciones, sin que les resulte aplicable el régimen general de esta ley.

### Artículo 3.

1. La integración, implementación y funcionamiento de los archivos, registros, bancos y bases de datos es lícita cuando se ajusta a los principios que establece esta ley y su reglamentación.

2. En ningún caso los archivos, registros, bases o bancos de datos pueden tener un fin contrario a la ley o la moral.

3. Los datos sensibles y los relativos a condenas y sanciones penales, sólo se pueden tratar automatizadamente para su acceso al público o a institución no competente con el permiso previo del interesado y siempre que el responsable del archivo, registro, base o banco de datos garantice, a satisfacción del Instituto, la disociación de datos.

### Artículo 4.

1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

**I. Datos personales:** La información de la persona física determinada o determinable;

**II. Datos sensibles:** Aquellos que revelan el origen racial, étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical, salud o vida sexual;

**III. Archivo, registro, base o banco de datos:** Conjunto de datos personales organizados, tratados automatizadamente;

**IV. Tratamiento de datos:** Operaciones y procedimientos sistemáticos que tienen por objeto recolectar, guardar, ordenar, modificar, relacionar, cancelar y cualquiera otra que implique el procesamiento de datos, o su cesión a terceros a través de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias;

**V. Responsable del archivo, registro, base o banco de datos:** Persona física o jurídica que ostenta la titularidad del archivo, registro, banco o base de datos;

**VI. Usuario de datos:** Toda persona física, jurídica, pública o privada que trata datos personales de manera voluntaria, ya sea en archivos, registros, bancos de datos propios o a través de conexión con los mismos;

**VII. Disociación de datos:** Todo tratamiento de datos personales que impida asociarlos a persona determinada o determinable; y,

**VIII. Interesado:** La persona física a la que conciernen los datos personales.

### Artículo 5.

1. Los datos recolectados deben ser adecuados, ciertos, pertinentes y proporcionales al ámbito y fin para el que se coleccionan.

2. La recolecta de datos se debe hacer por medios lícitos que garanticen el respeto a las garantías individuales y, especialmente, de los derechos al honor y a la intimidad de la persona a la que conciernen.

3. Los datos sólo pueden ser utilizados para los fines

que motivaron su obtención, o para fines compatibles con éstos.

4. Los datos objeto de tratamiento deben ser exactos y actualizados de manera que sean congruentes con los concernientes al interesado.

5. Los datos no incluidos, incompletos, inexactos o que estén en desacuerdo con la realidad de los que corresponden a la persona que conciernen, deben ser incluidos, complementados, actualizados, rectificados o cancelados, según corresponda.

6. Los datos deben ser almacenados de modo que permitan el ejercicio del derecho de acceso por parte del interesado.

7. Los datos deben ser cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para los fines para los que fueron recolectados.

## Capítulo II

### De los interesados y los responsables de los registros

#### Artículo 6.

I. Todo interesado tiene derecho a que se le informe de manera expresa y suficiente:

I. De la existencia de un archivo, registro, base o banco de datos de carácter personal, el ámbito y la finalidad de la colección de éstos y de los destinatarios de la información;

II. Del carácter obligatorio o potestativo de su respuesta a las preguntas planteadas para la recolección de datos;

III. De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos;

IV. De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, inclusión, complementación, rectificación, suspensión, reserva y cancelación de los datos personales que le conciernen y de la forma y términos en que puede ejercitarlos; y

V. De la identidad, dirección y domicilio del responsable del archivo, registro, base o banco de datos.

#### Artículo 7.

1. La recolección y el tratamiento de los datos requieren del consentimiento previo del interesado, salvo que la ley disponga otra cosa.

2. El interesado, sin su responsabilidad, tiene el derecho de revocar su consentimiento para el tratamiento automatizado de datos, dando aviso oportuno e indubitable al titular del archivo, registro, base o banco de datos, salvo que la ley disponga otra cosa.

3. No se requiere el consentimiento del interesado, cuando los datos de carácter personal se colecten de fuentes de información de acceso público, cuando se recojan para el ejercicio de las funciones propias de entidades y organismos públicos en el ámbito de su competencia, ni cuando se refieran a personas vinculadas por una relación comercial, laboral, administrativa, contractual y sean necesarios para el mantenimiento de la relación o para el cumplimiento del contrato.

#### Artículo 8.

1. Ninguna persona está obligada a proporcionar datos personales de carácter sensible que le conciernen.

2. Los datos sensibles sólo pueden ser colectados y tratados por razones de interés general previstas en la ley cuando previamente el interesado ha otorgado su consentimiento, o cuando se colecten y traten con fines estadísticos o científicos, siempre que no se puedan atribuir a persona determinada o determinable.

3. Queda prohibida la formación de archivos, registros, bases o bancos que revelen datos sensibles, salvo lo dispuesto en esta ley.

4. Los datos personales relativos a los antecedentes penales o faltas administrativas sólo pueden ser tratados por los órganos y organismos públicos correspondientes en la esfera de su competencia.

5. Queda prohibido a los responsables de los archivos, registros, bancos o bases de datos formular juicios o valor sobre los datos personales que traten automáticamente.

**Artículo 9.**

1. Los organismos públicos o privados de salud y los profesionales vinculados a las ciencias de la salud, pueden recolectar y tratar los datos personales relativos a la salud física o mental de los pacientes que acuden a los mismos o que estén o hayan estado bajo tratamiento de aquéllos, respetando en todo caso el secreto profesional, y siempre que esos datos se disocien o se conserven en beneficio de la persona.

**Artículo 10.**

1. Queda prohibido registrar datos personales en archivos, registros o bancos de datos que no reúnan condiciones técnicas de integridad o seguridad.

2. El responsable del archivo, registro, base o banco de datos debe adoptar todas las medidas técnicas y de organización necesarias para evitar la adulteración, pérdida, inexactitud, insuficiencia, falta, consulta, reserva, cancelación o tratamiento de datos no autorizado.

3. El reglamento de esta ley determinará los requisitos y condiciones mínimas de seguridad y de organización, en función del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos.

**Artículo 11.**

1. El responsable del archivo, registro, base o banco de datos y quienes intervengan en la recolección y el tratamiento de los datos personales están obligados a guardar el secreto profesional, incluso aún después de que concluyan sus relaciones con el interesado.

2. El titular del archivo, registro, base o banco de datos, o quienes intervengan en la colecta o el tratamiento de los datos personales los deben revelar cuando se les pida en cumplimiento de una resolución judicial, por razones de interés social o relativas a la seguridad pública o nacional, o a la salud pública.

**Artículo 12.**

1. Los datos que obren en archivos, registros, bases o bancos de datos personales sólo se pueden ceder a persona con interés legítimo, con el previo consentimiento del interesado, al que se debe informar suficiente-

mente sobre la identidad del cesionario, y la finalidad de la cesión.

2. El consentimiento de la cesión es revocable, mediante notificación indubitable al titular del archivo, registro, base o banco de datos.

3. La cesión no requiere el consentimiento del interesado, cuando:

I. La ley no lo exija;

II. La cesión se realice entre dependencias y organismos públicos en forma directa, en el ejercicio de sus atribuciones y en el ámbito de sus competencias;

III. Por razones de interés social, de seguridad pública o nacional, o salud pública; y

IV. Se aplique un procedimiento de disociación de datos de manera que no se puedan atribuir a persona determinada o determinable.

4. El cesionario queda sujeto a las mismas obligaciones legales y reglamentadas del cedente y éste responderá solidaria y conjuntamente por la observancia de las mismas ante el organismo de control y el interesado.

**Artículo 13.**

1. Se prohíbe la transferencia de datos personales con Estados u organismos internacionales, que no proporcionen niveles de seguridad y protección cuando menos equivalentes a los que se proporcionan en el Estado mexicano.

2. La prohibición no rige en los supuestos siguientes:

I. Colaboración judicial internacional;

II. Intercambio de datos en materia de salud, cuando así lo exija el tratamiento del afectado, o una investigación epidemiológica;

III. Transferencias bancarias o bursátiles, conforme a la legislación que le resulte aplicable;

IV. Cuando la transferencia se acuerde en un tratado, convenio o instrumento internacional vigente en el que el Estado mexicano sea parte; y

V. Cuando la transferencia tenga por objeto la cooperación internacional para la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico y delitos contra la humanidad.

#### Artículo 14.

1. Toda persona tiene derecho de solicitar al Instituto, informes sobre la existencia de archivos, registros, bases o bancos de datos personales, sobre las finalidades y la identidad de sus responsables.

2. El registro en el que conste la información anterior será de consulta pública y gratuita.

#### Artículo 15.

1. Todo interesado que se identifique tiene derecho de solicitar y obtener informes de los datos personales que le conciernan y obren en archivos, registros, bases o bancos de datos públicos o privados que se destinen a proveer informes.

2. Los informes que se otorguen conforme al inciso anterior, pueden consistir en la simple observación o la comunicación por cualquier medio fiable que garantice la comunicación íntegra, y la constancia de su envío y recepción.

3. El informe se debe proporcionar dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud; vencido el plazo sin que se haya rendido el informe, el interesado puede promover la acción de protección de datos personales prevista en esta ley.

4. El derecho de información a que se refiere este artículo sólo se puede ejercer de manera gratuita a intervalos no menores de 3 meses, salvo que el afectado acredite un interés legítimo, caso en el cual puede ejercerlo antes y cuantas veces sea necesario.

5. Para el caso de que el interesado directo haya fallecido, el representante legítimo de la sucesión pueden solicitar y recibir la información a que se refiere este artículo, previa la acreditación de su carácter.

#### Artículo 16.

1. Los informes se deben realizar de manera clara y sencilla, de forma que se puedan entender por el interesado.

2. La información debe ser completa y concerniente al interesado, aunque éste haya solicitado sólo parte de la información, pero no se podrán revelar datos relativos a terceros aunque éstos se relacionen con aquél.

3. Los informes se suministrarán, dependiendo de la capacidad técnica del responsable del archivo, registro, base o banco de datos: impresos en papel, en medios electrónicos, ópticos o cualquiera otro que determine el interesado.

#### Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho de solicitar y obtener, en su caso y sin costo alguno, la inclusión, complementación, rectificación, actualización, reserva, suspensión, o cancelación de los datos personales que le conciernen y se contengan en archivos, registros, bases o bancos de datos.

2. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, el titular del archivo, registro, base o banco de datos debe incluir, complementar, rectificar, actualizar, reservar, suspender o cancelar los datos personales concernientes al interesado, informándole por escrito de manera completa, clara y sencilla el tratamiento realizado.

3. Si el titular del archivo, registro, base o banco de datos no cumple con la obligación que le impone el inciso anterior, el interesado puede ejercitar la acción de protección de datos personales prevista en esta ley.

4. En el caso de que la información se haya cedido o transferido, el responsable del archivo, registro, base o banco de datos, sin cargo alguno para el interesado, debe comunicar la inclusión, complementación, rectificación, actualización o cancelación de los datos al cesionario, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que se haya resuelto el tratamiento correspondiente.

5. La cancelación de los datos no procede por razones de interés social, de seguridad pública o nacional, de salud pública o por afectarse derechos de terceros, en los términos que lo disponga la ley.

6. Durante el procedimiento que se siga para complementar, rectificar, actualizar, reservar, suspender o cancelar los datos personales que conciernan al intere-

sado, el titular del archivo, registro, base o banco de datos, debe bloquear los datos materia de la solicitud o consignar al proveer la información relativa que se trata un procedimiento con determinado objeto.

7. Los datos se deben conservar por el tiempo que determine la ley o las disposiciones contractuales vigentes entre las partes.

#### Artículo 18.

1. Los titulares de los archivos, registros, bases o bancos de datos públicos pueden negar la inclusión, complementación, actualización, rectificación, reserva o cancelación de datos personales solicitada, por resolución debidamente fundada y motivada en ley, la cual debe ser notificada al interesado.

2. Los interesados tienen derecho de acceder a los datos personales que les conciernan y que obren en archivos, registros, bases o bancos de datos con el fin de ejercer cabalmente su derecho de defensa.

#### Artículo 19.

1. Todo archivo, registro, base o banco de datos que tenga como fin proporcionar informes se debe inscribir en el registro que al efecto implemente y establezca el Instituto.

2. El registro al que se refiere el inciso anterior, cuando menos debe recabar del titular del archivo, registro, base o banco de datos la información siguiente:

I. El nombre, dirección y domicilio del responsable;

II. En el caso de personas morales de carácter privado, nombre del representante legal, integrantes del consejo de administración, objeto de la sociedad o asociación, razón social, fecha de constitución y registro federal de causantes;

III. Características y finalidad del archivo;

IV. Categorías de datos personales que se han de coleccionar y tratar;

V. Forma, tiempo y lugar de recolección y actualización de los datos;

VI. Destino de los datos y personas físicas o jurídicas a las que se pueden transmitir o se les puede permitir la consulta;

VII. Procedimiento para relacionar la información recabada y tratada;

VIII. Metodologías y procedimientos técnicos para asegurar la información obtenida y tratada;

IX. Nombre y domicilio de las personas que intervienen en la colecta y tratamiento de los datos;

X. Tiempo durante el cual se han de conservar los datos; y

XI. Formas y procedimientos por los cuales las personas pueden acceder a los datos personales que les conciernen, o por los cuales se puede solicitar su inclusión, complementación, actualización, rectificación, reserva y cancelación.

4. Cualquier modificación a la información contenida en el registro debe ser comunicada por el responsable dentro de los tres días hábiles siguientes a aquél en que haya tenido lugar. Así mismo, el responsable deberá llevar un registro general de las modificaciones a los datos personales solicitadas por los sujetos de esta ley.

5. El incumplimiento de las normas anteriores dará lugar a las sanciones previstas en esta ley.

#### Artículo 20.

1. Los archivos, registros, bases o bancos de datos de carácter público sólo se pueden crear, modificar o extinguir por medio de disposiciones de carácter general de conformidad con las normas jurídicas aplicables, que se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación.

2. Las disposiciones a que hace referencia el inciso anterior, deben indicar:

I. El órgano u organismo público responsable del archivo, registro, base banco de datos, y dependencia o entidad pública de la que dependa, en su caso;

II. Estructura básica, características y finalidad del archivo;

III. Personas de las que se pretende coleccionar datos y el carácter potestativo u obligatorio del suministro de la información;

IV. Categorías de datos personales que se han de coleccionar y tratar;

V. Forma, tiempo y lugar de recolección y actualización de los datos;

VI. Cesiones, transferencias o interconexiones previstas; y

VII. Organos u organismos públicos ante los que el interesado puede solicitar los derechos de inclusión, complementación, actualización, rectificación, reserva, suspensión o cancelación.

3. En la resolución o disposición que determine la cancelación de archivos, registros, bases o bancos de datos personales, se debe precisar el destino de los mismos o las medidas tomadas para su destrucción.

#### Artículo 21.

1. Los archivos, registros, bancos o bases de datos personales que por ser coleccionados y tratados para fines administrativos, deben permanecer indefinidamente, estarán sujetos al régimen general de esta ley.

2. La colecta y el tratamiento automatizado de datos personales que se hayan realizado con fines de seguridad pública, se limitarán a los necesarios para prevenir un peligro inminente de seguridad pública, policial o para la represión de infracciones penales, se almacenarán en archivos específicos establecidos al efecto y se clasificarán por categorías en función de su grado de fiabilidad.

3. Los datos personales con fines de seguridad pública o policiales se cancelarán luego que se haya cumplido el objeto para el cual fueron coleccionados y tratados o ya no sean útiles para el mismo objeto.

#### Artículo 22.

1. Los particulares que formen archivos, registros, bancos o bases de datos personales que no sean para uso exclusivamente personal, deben registrarse conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de esta ley.

#### Artículo 23.

1. Los terceros que presten servicios de tratamiento automatizado de datos personales, no pueden aplicarlos o utilizarlos para fin distinto del que figure en el contrato de servicios, ni cederlos a persona diversa, aun para fines de conservación.

2. Cumplida la prestación contractual, los datos personales tratados que hayan quedado en poder del prestador de servicios podrán ser almacenados con las debidas condiciones de seguridad.

#### Artículo 24.

1. Los archivos, registros, bases o bancos de datos destinados al reparto de documentos, publicidad, venta directa u otras actividades análogas sólo pueden incorporar datos personales con el consentimiento de la persona a la cual concierne, cuando ésta los ha facilitado, o cuando los datos obren fuentes accesibles al público.

2. El interesado puede acceder sin costo alguno a los archivos, registros, bases o bancos de datos referidos en el inciso anterior.

3. El interesado tiene en todo tiempo el derecho de conocer el origen de sus datos personales, el destino de los mismos, y a que se cancelen, bastando en este caso su simple solicitud.

#### Artículo 25.

1. Sólo se pueden coleccionar y tratar automatizadamente datos de carácter personal por encuestas de opinión, investigación científica y actividades análogas si el interesado otorga su consentimiento.

2. Los datos personales a que hace referencia el inciso anterior se deben destinar exclusivamente al cumplimiento de la finalidad para la que fueron recabados y sólo se pueden ceder con el consentimiento previo del interesado.

### Capítulo III Del Instituto

#### Artículo 26.

El Instituto encargado de controlar, organizar, estructurar, evaluar y vigilar la protección de los datos personales, que se encuentran en los bancos de datos, archivos o registros; así como a los responsables de los mismos, regulados por esta ley, será el que disponga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### Capítulo IV De las Sanciones

#### Artículo 27.

##### I. Son infracciones leves a esta ley:

I. Omitir la inclusión, complementación, rectificación, actualización, reserva, suspensión o cancelación, de oficio o a petición del interesado, de los datos personales que obren en archivos, registros, bases o bancos de datos;

II. Incumplir las instrucciones dictadas por el director general del Instituto; y

III. Cualquiera otra de carácter puramente formal o documental que no pueda ser catalogada como grave.

#### Artículo 28.

##### I. Son infracciones graves a esta Ley:

I. Colectar o tratar datos de carácter personal para constituir, o implementar archivos, registros, bases o bancos de datos de titularidad pública, sin la previa autorización de la normativa aplicable;

II. Colectar o tratar automatizadamente datos de carácter personal para constituir, o implementar archivos, registros, bases o bancos de datos de titularidad privada, sin el consentimiento del interesado o de quien legítimamente puede otorgarlo;

III. Colectar, tratar automatizadamente o administrar datos de carácter personal con violación de los principios que rigen esta ley o de las disposiciones que sobre protección y seguridad de datos sean vigentes;

IV. Impedir u obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso, así como negar injustificadamente la información solicitada;

V. Violentar el secreto profesional que debe guardar por disposición de esta ley;

VI. Mantener archivos, registros, bases o bancos de datos, inmuebles, equipos o herramientas sin las condiciones mínimas de seguridad requeridas por las disposiciones aplicables; y

VII. Obstruir las inspecciones que realice el Instituto.

#### Artículo 29.

I. Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que correspondan en los casos de responsables o usuarios de bancos de datos públicos; de la responsabilidad por daños y perjuicios derivados de la inobservancia de la presente ley, y de las sanciones penales que correspondan, el organismo de control podrá aplicar las sanciones de:

I. Apercibimiento;

II. Suspensión de operaciones;

III. Multa hasta por el equivalente de 1 a 100 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de comisión de la infracción; y

IV. Clausura o cancelación del archivo, registro o banco de datos.

2. En el caso de infracciones leves a esta ley, se aplicarán al infractor, dependiendo de las circunstancias del caso, del daño causado y de las condiciones del propio infractor, la sanción que corresponda conforme a las fracciones de la I a la III de este artículo.

3. En el caso de infracciones graves, se impondrán al infractor dependiendo de las circunstancias del caso,

del daño causado y de las condiciones del propio infractor, la sanción que corresponda conforme a las fracciones III y IV de este artículo.

### Capítulo V

#### De la Acción de Protección de Datos Personales

##### Artículo 30.

I. La acción de protección de los datos personales o de *habeas data* procede:

I. Para conocer los datos personales almacenados en archivos, registros o bancos de datos públicos o privados destinados a proporcionar informes, y de la finalidad de aquellos; y

II. En los casos en que se presuma la falsedad, inexactitud, desactualización, omisión, total o parcial, o ilicitud de la información de que se trata, para exigir su rectificación, actualización, inclusión, complementación, reserva, suspensión o cancelación.

##### Artículo 31.

I. La acción de protección de los datos personales o de *habeas data* puede ser ejercida por el afectado, sus tutores o curadores y los sucesores de las personas físicas señalados por el Código Civil Federal, por sí o por medio de apoderado con cláusula especial.

2. Cuando la acción sea ejercida por personas jurídicas, deberá ser interpuesta por sus representantes legales, o apoderados con cláusula especial que éstas designen al efecto.

3. En el proceso podrá intervenir en forma coadyuvante el Defensor Público Federal.

##### Artículo 32.

I. Es competente para conocer de esta acción el juez de distrito del domicilio del actor; el del domicilio del demandado; el del lugar en el que el hecho o acto se exteriorice o pudiera tener efecto, a elección del actor.

2. Procede la competencia federal:

I. La acción procede respecto de los responsables y usuarios de bancos de datos públicos, y de los privados destinados a proveer informes.

##### Artículo 33.

I. Es competente para conocer de esta acción el juez de distrito del domicilio del actor; el del domicilio del demandado; el del lugar en el que el hecho o acto se exteriorice o pudiera tener efecto, a elección del actor.

2. Procede la competencia federal:

I. Cuando se interponga en contra de los responsables de archivos, registros, bancos o bases de datos públicos de órganos u organismos públicos federales; y

II. Cuando los archivos, bases o bancos de datos de datos de carácter público o privado se encuentren interconectados en redes interestatales, nacionales o internacionales.

##### Artículo 34.

I. La demanda debe expresar:

I. El tribunal ante el cual se promueve;

II. El nombre del actor y del demandado;

III. El objeto de la acción;

IV. Con la mayor precisión que sea posible, el nombre y domicilio del archivo, registro, banco o base de datos y, en su caso, el nombre y responsable del usuario del mismo;

V. En el caso de archivos, registros, bancos o bases de datos públicos, se procurará establecer el organismo estatal del cual dependen;

VI. Los hechos en que el actor funde su petición, narrando sucintamente, con claridad y precisión, los motivos en los que apoya su acción, y por los cuales considera que los registros, archivos, bancos o bases de datos son omisos, incompletos, incorrectos, falsos, inexactos, o por los cuales considera que los datos deben reservarse, suspenderse, o cancelarse y destruirse;

VII. El interesado o quien promueva en su nombre y representación, pueden solicitar que se asiente mientras dure el proceso que la información cuestionada se encuentra sujeta a proceso judicial;

VIII. El juez puede disponer de oficio, por causa fundada y motivada, la suspensión o reserva de los datos personales;

IX. El fundamento de derecho; y

X. Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.

#### Artículo 35.

1. Con la demanda, el actor debe presentar los documentos en que funde su acción, o señalar, bajo protesta de decir verdad, el archivo o lugar en donde se encuentren si no los tiene a su disposición.

2. Con la sola protesta que haga el actor, el juez mandará expedir a costa de aquél copia de los documentos correspondientes.

#### Artículo 36.

1. De la demanda admitida, se correrá traslado a la persona contra la que se proponga, emplazándola para que la conteste dentro de los tres días siguientes.

2. Las cuestiones de jurisdicción, competencia y personalidad, deberán promoverse en la contestación de demanda y se resolverán de plano en el auto en el que se provea sobre ella.

3. En los procedimientos seguidos por el ejercicio de una acción de protección de datos personales no procede la contrademanda, ni la ampliación de la contestación.

#### Artículo 37.

1. El juez puede, en todo momento y hasta antes de dictar sentencia, recabar informes sobre el soporte técnico de datos, documentación de base relativa a la recolección y cualquier otro aspecto que resulte conducente a la resolución de la causa.

#### Artículo 38.

1. Los responsables de los archivos, registros, bancos o bases de datos no puedan alegar confidencialidad de la información que se les requiera, salvo en el caso de que se afecten fuentes de información periodística o así corresponda conforme a esta ley.

2. Cuando la confidencialidad se alegue en los casos de excepción previstos en la ley, el juez puede tomar conocimiento personal y directo de los datos, asegurando el mantenimiento de su confidencialidad.

#### Artículo 39.

1. Contestada la demanda, inmediatamente el juez de oficio abrirá el proceso a prueba por un término único de 5 días comunes a las partes.

#### Artículo 40.

1. Vencido el plazo de prueba, de oficio el juez dictará sentencia dentro de los tres días siguientes.

2. Si la acción se resuelve fundada, el juez determinará los datos que deben ser incluidos, complementados, actualizados, rectificadas, reservados, suspendidos o cancelados y destruidos, estableciendo un plazo no superior de quince días para su cumplimiento y acreditación y, en su caso, la forma de hacerlo.

3. La improcedencia de la acción no presume responsabilidad alguna en la que pudiera incurrir el demandante.

4. La sentencia, cualquiera que sea el sentido en que se pronuncie, se comunicará inmediatamente al Instituto, con el objeto de que lleve un registro al efecto.

#### Artículo 41.

1. La acción de protección de datos personales se tramitará según las disposiciones de la presente ley y supletoriamente por las normas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**TRANSITORIOS**

**Artículo primero.** La presente ley entrará en vigor el 1 de enero de 2003 mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo segundo.** El Ejecutivo Federal reglamentará esta ley dentro de los 180 días siguientes a su publicación.

**Artículo tercero.** El Ejecutivo Federal determinará en el reglamento de esta ley la forma, términos y plazos en que los archivos, registros, bancos o bases de datos destinados a otorgar informes deben registrarse en el organismo a que se refiere el artículo 26.

**Artículo cuarto.** Se derogan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opongan a lo dispuesto en esta ley.

**SALON DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE SENADORES.-** México, D.F., a 30 de abril de 2002.

Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos (rúbrica)  
Presidente

Sen. Sara I. Castellanos Cortés (rúbrica)  
Secretaria

**ANEXO VI**

**PODER EJECUTIVO**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**

**LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

**DECRETO**

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

**LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

**TÍTULO PRIMERO**

**DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS**

**Capítulo I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

**Artículo 2.** Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**I. Comité:** Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;

**II. Datos personales:** La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;

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

**IV. Dependencias y entidades:** Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

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

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

**VII. Instituto:** El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el Artículo 33 de esta Ley;

**VIII. Ley:** La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

**IX. Órganos constitucionales autónomos:** El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**X. Reglamento:** El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

**XI. Servidores públicos:** Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;

**XII. Seguridad nacional:** Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;

**XIII. Sistema de datos personales:** El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;

**XIV. Sujetos obligados:**

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

**XV. Unidades administrativas:** Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

**Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:**

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

**Artículo 5. La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.**

**Artículo 6. En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.**

**Capítulo II**  
**Obligaciones de transparencia**

**Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:**

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responde a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Artículo 8. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

Artículo 9. La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

**Artículo 10.** Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

**Artículo 11.** Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

**Artículo 12.** Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

### Capítulo III Información reservada y confidencial

**Artículo 13.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

**Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

**Artículo 16.** La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la Instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la Instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva; siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

**Artículo 18.** Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la Instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

**Artículo 17.** Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

**Artículo 19.** Como información confidencial se considerará:

I. La entrega con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

**Artículo 19.** Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

#### Capítulo IV

##### Protección de datos personales

**Artículo 20.** Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos; así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la Instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

**Artículo 21.** Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

**Artículo 22.** No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización;

II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

IV. Cuando exista una orden judicial;

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

**Artículo 23.** Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerio del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

**Artículo 24.** Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquella deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

**Artículo 25.** Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquella deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

**Artículo 26.** Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50. También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 24 y 25.

#### Capítulo V Cuotas de acceso

**Artículo 27.** Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

**TÍTULO SEGUNDO  
ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL****Capítulo I****Unidades de enlace y comités de información**

Artículo 28. Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

Artículo 29. En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de información que tendrá las funciones siguientes:

I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;

II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;

IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;

V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;

VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y

VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

Artículo 30. Cada Comité estará integrado por:

I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;

II. El titular de la unidad de enlace, y

III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 31. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

**Artículo 32.** Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

## Capítulo II

### Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

**Artículo 33.** El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

**Artículo 34.** El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

**Artículo 35.** Para ser Comisionado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

**Artículo 36.** El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

**Artículo 37.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, de clasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;

- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
- XI. Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;
- XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;
- XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares; los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;
- XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;
- XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;
- XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;
- XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;
- XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

**Artículo 38.** El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

**Artículo 39.** El Instituto rendirá anualmente un Informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

### Capítulo III

#### Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

**Artículo 40.** Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

- I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;
- II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;
- III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y
- IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

**Artículo 41.** La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

**Artículo 42.** Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

**Artículo 43.** La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

**Artículo 44.** La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.

**Artículo 45.** En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver al:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- II. Revoque la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

**Artículo 46.** Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

**Artículo 47.** Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se le dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

**Artículo 48.** Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

#### Capítulo IV Del procedimiento ante el Instituto

**Artículo 49.** El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

**Artículo 50.** El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

- I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

**Artículo 51.** El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**Artículo 52.** El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

**Artículo 53.** La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.

**Artículo 54.** El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

**Artículo 55.** Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;

II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;

III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplicia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

**Artículo 56.** Las resoluciones del Instituto podrán:

I. Desechar el recurso por Improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

**Artículo 57.** El recurso será desechado por Improcedente cuando:

I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;

II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

**Artículo 58.** El recurso será sobreseído cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o

IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

**Artículo 59.** Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

**Artículo 60.** Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

### TÍTULO TERCERO

#### ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

##### Capítulo Único

**Artículo 61.** El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de Información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

**Artículo 62.** Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

### TÍTULO CUARTO

#### RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

##### Capítulo Único

**Artículo 63.** Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso; y
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 84. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

#### TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

Segundo. La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán iniciar funciones. Asimismo, deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

Cuarto. Los sujetos obligados a los que se refiere el Artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Quinto. La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada Comisionado.

Sexto. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Séptimo. El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

Octavo. Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

Noveno. Salvo lo dispuesto en el Artículo 53, el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a la presente Ley.

Décimo. Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.

Undécimo. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003 deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado del Instituto.

México, D.F., a 30 de abril de 2002.- Dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.- Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Adrián Rivera Pérez, Secretario.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

**ANEXO VII**



## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

### I. OBRAS COLECTIVAS

- 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1992.
- Bicentenario de la Revolución Francesa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1991
- CARREÑO CARLÓN, José y Ernesto VILLANUEVA VILLANUEVA, *Temas Fundamentales de Derecho de la Información en Iberoamérica*, España, Fragua / UIA, 1998.
- Las Constituciones de México 1814-1989*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, Comité de Asuntos Editoriales, 1989.
- Los Derechos Humanos de los Mexicanos. Un Estudio Comparativo*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Dirección de Publicaciones de la CNDH, 1991.
- Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. "De las garantías individuales, artículo 4º al 8º"*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1990.
- ORAÁ, Jaime y Felipe GÓMEZ ISA, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos / Universidad de Deusto, 1997.

### II. OBRAS INDIVIDUALES

- BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 33ª ed., México, Porrúa, 2001.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 12ª ed., México, Porrúa, 2000.
- CLARK, Wesley C., *El Derecho a la Información*, 2ª ed., Ecuador, CIESPAL, 1965.

- CORETI, Damián M., *El Derecho a la Información. Relación entre medios, público y periodistas*, Buenos Aires / Barcelona / México, Paidós, 1997.
- DESANTES GUANTER, José María, *La Información como Derecho*, Madrid, Editora Nacional, 1974.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 47ª ed., México, Porrúa, 1995.
- HITTERS, Juan Carlos, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, 1991, t. I.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *El Derecho a la Información*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- OVERBECK, Wayne, *Major Principles of Media Law*, Estados Unidos de América, Harcourt College Publishers, 2001.
- PADILLA, Miguel M., *Lecciones sobre Derechos Humanos y Garantías*, 2ª ed, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 1993, t. II.
- PAOLI, J. Antonio, *La Comunicación*, México, Edicol, 1977.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Derecho e Informática en México. Informática Jurídica y Derecho de la Informática*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (comp), *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*, México, CNDH, 1998, t. I.

- SAN MIGUEL AGUIRRE, Eduardo, *Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales*, México, CNDH, 1994.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, 21ª ed., México, Porrúa, 1998.
- TERRAZAS, Carlos, *Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho Comparado de la Información*, 2ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- \_\_\_, *Derecho Mexicano de la Información*, México, Oxford University Press, 2000.

### III. LEGISLACIÓN Y TESIS JURISPRUDENCIALES

- Agenda de la Administración Pública Federal*, 6ª ed., México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002.
- Código de Comercio. Legislación Comercial, Bancaria y Financiera*, 3ª ed., México, McGraw Hill, 1997.
- Colección en materia de Población, Nacionalidad y Extranjería*, México, Ediciones Delma, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 13ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1998, t. I y II.
- Ley de Comercio Exterior (análisis y comentarios)*, 2ª ed., México, Themis, 1997.
- Ley de Imprenta reglamentaria de los artículos 6º y 7º Constitucionales*, Cuadernos de Derecho, México, ABZ Editores, vol. XIX, no. 17, 1º de diciembre de 1995.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, 8ª ed., México, Ediciones Delma, 1998.

*Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental*, DOF 30 / 05 / 00.

*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Segunda Sala, t. X, agosto de 1992.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. III, junio de 1996.

#### IV. PERIÓDICOS Y DOCUMENTOS

2ª Conferencia Internacional "Nuestro derecho a saber de las cosas públicas y el acceso a la información gubernamental", México, Seminario de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM, marzo de 2002.

*Crónica Legislativa*, Senado de la República, LVIII Legislatura, Año 2, No. 22, 7 de mayo de 2002.

COVIÁN PÉREZ, Miguel, "¿Ley o código de ética?", *La Jornada*, México, domingo 20 de octubre de 1996, sección País.

"Desalienta gobierno consulta sobre ley", *Reforma*, México, sábado 22 de octubre de 2001, sección A-Redacción.

*Descripción del Derecho a la Información*, Sociedad Interamericana de Prensa, México, febrero 2001.

*Diario Oficial de la Federación*, México, t. DLXXXV, no. 7, martes 11 de junio de 2002.

FERNÁNDEZ, Claudia, "Más allá de la filtración. El Derecho a la Información en México", *The Dallas Morning News*, Estados Unidos de América, agosto de 1999.

FRAUSTO CROTTE, Salvador, "Regular Información Pública permitirá consolidar la democracia", *El Universal*, México, martes 16 de octubre de 2001, sección Nación.

\_\_\_\_\_, "Se busca evitar 'Ley Mordaza': Nava", *El Universal*, México, lunes 20 de agosto de 2001, sección Nación.

*Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, Año IV, no. 792, lunes 16 de julio de 2001.

\_\_\_\_, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, Año V, no. 892, martes 4 de diciembre de 2001.

\_\_\_\_, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, Año V, no. 895, viernes 7 de diciembre de 2001.

\_\_\_\_, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, Año V, no. 1082, jueves 5 de septiembre de 2002.

*Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, Año 2, Periodo 2, No. 53, jueves 25 de abril de 2002.

\_\_\_\_, Senado de la República, LVIII Legislatura, México, Año 2, Periodo 2, No. 54, lunes 29 de abril de 2002.

HERRERA BELTRÁN, Claudia, "Mantener documentos oficiales en secreto, abono para la corrupción, según una experta española", *La Jornada*, México, lunes 3 de diciembre de 2001.

"Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información del Ejecutivo Federal", *El Universal*, México, jueves 6 de diciembre de 2001, sección Nación.

ISLAS, Jorge, "Ley de Información: dos propuestas", *Reforma*, México, domingo 9 de diciembre de 2001, sección A-Nacional.

"Jorge Islas: El comienzo de la apertura", *Reforma*, México, domingo 6 de enero de 2002.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Transparencia. dos visiones", *Reforma*, México, domingo 9 de diciembre de 2001, sección A-Nacional.

"México necesita una Ley de Acceso a la Información Pública", *El Universal*, México, lunes 1 de octubre de 2001, sección Nación.

- MILLÁN, Daniel, "Ofrece Fox castigar crímenes del pasado", *Reforma*, México, miércoles 19 de junio de 2002, sección Nacional.
- RAMÍREZ, Juan Manuel, "Transparencia informativa. El debate comienza", *El Universal*, México, sábado 8 de diciembre de 2001, Detrás de la Noticia.
- RAMOS PÉREZ, Jorge, "Limitado el proyecto del gobierno, indican", *El Universal*, México, viernes 12 de octubre de 2001, sección Nación.
- SÁNCHEZ, Antonio, "Abre Cofemer datos internos", *Reforma*, México, miércoles 19 de junio de 2002, sección Nacional.
- STAINES, Graciela, "Hacia un nuevo modelo de la Comunicación", Coloquio Internacional *El Derecho a la Información y los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 18-21 de septiembre de 2000.
- SZÉKELY, Gabriel, "Información para rendir cuentas", *El Universal*, México, miércoles 5 de diciembre de 2001, sección Editorial.
- TORRES ROGELIO, Alejandro, "Ley de Información Consulta. Su contenido será plural, asegura Durán", *El Universal*, México, jueves 25 de octubre de 2001, sección Nación.

## V. DICCIONARIOS

- Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Real Academia Española, Madrid, Espasa Calpe, 1992, t. H-Z.
- Diccionario Enciclopédico Quillet*, Buenos Aires, Ed. Argentina Aristides Quillet, 1974, t.III.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa / UNAM, 1997, t. D-H y I-O.

**VI. INTERNET**

[http://www.cofemermir.org/uploadtests/1297.59.59.1.](http://www.cofemermir.org/uploadtests/1297.59.59.1)

<http://www.cofemermir.org/uploadtests/1297.66.59.23>.Anexo

[http://www.fortunecity.com/victorian/song/967/XXIJORNtutty.htm.](http://www.fortunecity.com/victorian/song/967/XXIJORNtutty.htm)

<http://www.icfj.org/libertad-prensa/accesobuenosaires.html>

<http://www.mir.es/derecho/constit.html>

<http://www.probidad.org/regional/legislacion/2001/024.html>

<http://www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html>